Johannes Krimphove

EMPIRISCHE UNTERSUCHUNG ZUR ARBEIT DER BEZIRKSAUSSCHÜSSE IN NORDRHEIN-WESTFALEN

Nach dem Rechtszustand bis zum 31. Dezember 1974

1976

EMPIRISCHE UNTERSUCHUNG
ZUR ARBEIT DER BEZIRKSAUSSCHÜSSE
IN NORDRHEIN-WESTFALEN

nach dem Rechtszustand
bis zum 31. Dezember 1974

Inaugural - Dissertation
zur Erlangung des akademischen Grades
eines Doktors der Rechte
durch den Fachbereich Rechtswissenschaft
der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster

vorgelegt von
Johannes Krimphove
aus Warendorf
1976

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Erster Berichterstatter: Prof. Dr. Hoppe

Zweiter Berichterstatter: Doz. Dr. Rengeling

Dekan: Prof. Dr. Achterberg

Tag der mündlichen Prüfung: 11.11.1976

GLIEDERUNG

Seite

§ 1 GEGENSTAND DER UNTERSUCHUNG UND METHODISCHE VORBEMERKUNGEN 24

I. Geschichtliche Einführung 24

II. Gegenstand der Untersuchung 26

III. Methodische Vorbemerkungen 29

1. Die erste Umfrage und ihre objektive Aussagekraft 29

2. Die Befragung der Bezirksausschußvorsitzenden, ihre objektive Aussagekraft und ihre Repräsentativität 31

3. Zeitlicher Geltungsbereich der Untersuchung 35

§ 2 DIE ENTWICKLUNG DER BESTIMMUNGEN ÜBER DIE BEZIRKSVERFASSUNG IN DER GEMEINDEORDNUNG VON NORDRHEIN-WESTFALEN 37

I. Entstehungsgeschichte des § 13 der Gemeindeordnung von 1952 37

II. Entstehungsgeschichte der Novellierung des § 13 der Gemeindeordnung vom 16.7.1969 40

III. Entstehungsgeschichte der §§ 13 bis 13 d der Gemeindeordnung in der Fassung vom 29.10.1974 43

§ 3 DIE EINFÜHRUNG DER BEZIRKSVERFASSUNG IN DEN GEMEINDEN 50

I. Die Gründe für die Einführung der Bezirksverfassung 52

1. Der zeitliche Zusammenhang zwischen kommunaler Neugliederung und Einführung einer Bezirksverfassung 52

2. Gebietsänderungsverträge, aufsichtsbehördliche Bestimmungen aus Anlaß der Gemeindeneugliederung und Hauptsatzung als örtliche Quellen der Bezirksverfassung 55

3. Sonderfälle der Nichtverwirklichung der Bezirksverfassung trotz entsprechender Anordnungen bei der Gemeindegebietsreform 58

4. Zusammenfassung und Wertung der Ergebnisse 60

Seite

II. Die Gründe für die Entscheidung zwischen Bezirksausschuß und Ortsvorsteher 61

§ 4 DIE EINTEILUNG DES GEMEINDE-GEBIETES IN BEZIRKE 65

I. Rechtliche Qualifikation des Gemeindebezirks 65

II. Möglichkeiten der Benennung der Gemeindebezirke 66

III. Maßstäbe für die Bezirkseinteilung und die Grenzziehung 66

1. Die gesetzlichen Ermessensrichtlinien für die Bezirkseinteilung 66
2. Gemeindeabdeckende oder partielle Bezirkseinteilung 68
3. Gesamtzahl der Bezirke in der Gemeinde 70
4. Bevölkerungszahl in den Bezirken 70
5. Grenzziehung nach den früheren Gemeindegrenzen 72
6. Berücksichtigung der Kommunalwahlbezirkseinteilung und der sozialen Schichtungen 73
7. Bezirksgrenzen unter dem Gesichtspunkt der gemeindlichen Planung 74
8. Die Meinung der Bezirksausschußvorsitzenden über die Grenzziehung 75
9. Zusammenfassung und Wertung der Ergebnisse 76

§ 5 WAHL UND ZUSAMMENSETZUNG DES BEZIRKSAUSSCHUSSES 78

I. Rechtscharakter des Bezirksausschusses 78

II. Wahl des Bezirksausschusses 79

1. Der Gemeinderat als Aktivwahlkörper 79
2. Die Durchführung der Wahl 83
3. Abwahl von Bezirksausschußmitgliedern 83
4. Zusammenfassende Beurteilung 84

III. Die Mitgliederzahl der Bezirksausschüsse, die Sitzverteilung auf Ratsherren und sachkundige Bürger und die Residenzpflicht 85

Seite

1. Die Gesamtmitgliederzahl in den Bezirksausschüssen 85

2. Die Aufteilung der Bezirksausschußsitze auf Mitglieder des Gemeinderates und sachkundige Bürger 87

3. Die Bindung der Bezirksausschußmitglieder an ihren Bezirk durch Wohnsitz und Wahlbezirk 93

4. Zusammenfassung und Bewertung der Ergebnisse 95

IV. Der Einfluß der Parteien auf die Mitglieder der Bezirksausschüsse 96

1. Persönliche Abhängigkeit der Bezirksausschußmitglieder von den Parteien 97

2. Fraktionen im Bezirksausschuß 99

3. Die Einflußnahme überbezirklicher Parteigremien 101

4. Zusammenfassende Bewertung 103

V. Persönliche Verhältnisse der Bezirksausschußmitglieder 103

1. Mitarbeit im Bezirksausschuß als Beginn oder Ende kommunalpolitischer Tätigkeit 104

2. Die Bezirksausschußmitglieder als Interessenvertreter 107

§ 6 AUFGABEN UND BEFUGNISSE DER BEZIRKSAUSSCHÜSSE 111

I. Form, Gliederung und rechtliche Grenzen der Aufgabenzuweisung 111

1. Die ortsrechtlichen Quellen der Kompetenzen des Bezirksausschusses 111

2. Die Gliederung der Aufgaben und Befugnisse des Bezirksausschusses 113

3. Die rechtlichen Grenzen der Aufgaben und Befugnisse des Bezirksausschusses 114

II. Die im Schrifttum erörterten Vorschläge zum Kreis der Aufgaben und Befugnisse der Bezirksausschüsse 116

1. Entscheidungsbefugnisse des Bezirksausschusses 116

2. Beratende Funktionen des Bezirksausschusses 120

3. Recht des Bezirksausschusses, beim Gemeinderat Anträge zu stellen 123

Seite

4. Recht des Bezirksausschusses zur Kontrolle der Verwaltungsbürokratie 123

III. Die ortsrechtlichen Regelungen der Aufgaben und Befugnisse der Bezirksausschüsse 124

1. Übersicht über die Mitwirkungsbefugnisse der Bezirksausschüsse, nach Intensitätsabstufungen differenziert 124

2. Die Aufgaben und Kompetenzen der Bezirksausschüsse, nach Sachgebieten differenziert 126

a) Entscheidungsbefugnis einschließlich finanzieller Mittel 128

b) Sonstige Entscheidungsbefugnis 129

c) Anhörungspflicht des Rates 129

d) Stellungnahmerecht der Bezirksausschüsse 130

e) Zusammenfassung nach Sachgebieten 131

IV. Die Ausübung der Kompetenzen der Bezirksausschüsse in der Praxis und ihre Bewertung durch die Bezirksausschußvorsitzenden 131

1. Die Schwerpunkte der täglichen Praxis der Bezirksausschüsse 132

2. Das Antragsrecht der Bezirksausschüsse 134

3. Kontrollrechte gegenüber der Verwaltung 135

4. Die Tätigkeit der Bezirksausschüsse im Urteil der Ausschußvorsitzenden 136

V. Zusammenfassung und Bewertung 137

§ 7 DAS VERFAHREN UND DIE ÖFFENTLICHKEITSARBEIT DER BEZIRKSAUSSCHÜSSE 140

I. Das Verfahren in den Bezirksausschüssen 140

1. Die entsprechende Anwendung der Geschäftsordnung des Gemeinderates 140

2. Sitzungshäufigkeit und Sitzungsteilnahme 140

3. Finanzielle Entschädigung der Bezirksausschußmitglieder 142

4. Behandlung der Beschlüsse des Bezirksausschusses 143

5. Zusammenfassung 143

Seite

II. Öffentlichkeitsarbeit der Bezirksausschüsse 144

1. Öffentlichkeit der Ausschußsitzungen 144

2. Unterrichtung der Öffentlichkeit über die Arbeit des Bezirksausschusses 145

3. Zusammenfassende Bewertung 147

III. Die Stellung des Bezirksausschußvorsitzenden in der Öffentlichkeit 147

1. Die Amtsbezeichnung 147

2. Die Bezirksausschußvorsitzenden als Vertreter des Bürgermeisters 148

§ 8 DAS VERHÄLTNIS ZWISCHEN BEZIRKSAUSSCHUSS UND DEN GEMEINDEORGANEN 150

I. Das Verhältnis zwischen Bezirksausschuß und Gemeinderat 150

1. Die Einflußnahme des Gemeinderats auf Entscheidungen des Bezirksausschusses 150

2. Der Interessengegensatz zwischen Bezirksausschuß und Gemeinderat 153

3. Zusammenfassende Bewertung 157

II. Das Verhältnis zwischen Bezirksausschuß und Fachausschüssen 158

III. Das Verhältnis zwischen Bezirksausschuß und der zentralen gemeindlichen Verwaltungsbürokratie 160

IV. Das Verhältnis zwischen Bezirksausschuß und Bezirksverwaltungsstelle 161

1. Die Bezirksverwaltungsstelle als voll ausgebaute Bezirksverwaltung oder als Verwaltungsaußenstelle 161

2. Die Zusammenarbeit zwischen Bezirksausschuß und Bezirksverwaltungsstelle 163

§ 9 DER EINFLUSS DER BEZIRKSAUSSCHÜSSE AUF DIE STRUKTUR UND DIE ARBEITSWEISE DER GEMEINDEVERWALTUNG 165

I. Die Frage der Dekonzentration oder Dezentralisation durch eine Bezirksausschußverfassung 165

1. Erläuterung der Begriffe Dezentralisation und Dekonzentration 166

Seite

2. Die Bezirksausschüsse als Erscheinungsform von Dekonzentration und Dezentralisation 167

II. Der Einfluß der Bezirksausschüsse auf die Qualität und die Wirtschaftlichkeit der Gemeindeverwaltung 168

1. Der Einfluß der Bezirksausschüsse auf den zeitlichen Ablauf der Aufgabenerledigung 169
2. Der Einfluß der Bezirksausschüsse auf die Qualität der Verwaltungsarbeit 170
3. Kostensteigerungen durch die Einschaltung von Bezirksausschüssen 172
4. Zusammenfassende Bewertung 173

§ 10 DIE BEZIRKSAUSSCHÜSSE UNTER DEN GESICHTSPUNKTEN DER SELBSTVERWALTUNG, DER DEMOKRATIE UND DES INTERESSES DER BÜRGER AN DER GEMEINDE 174

I. Der Bezirksausschuß als Mittel zur Stärkung der Selbstverwaltung 174

1. Erläuterung des Begriffs der Selbstverwaltung 175
2. Die Erhöhung der Zahl der ehrenamtlich tätigen Bürger in der Gemeindeverwaltung 178
3. Die Schaffung einer neuen örtlichen Ebene bürgerschaftlicher Selbstverwaltung 179
4. Sachliche Ausweitung des Bereichs bürgerschaftlicher Selbstverwaltung 179
5. Intensivierung der bürgerschaftlichen Selbstverwaltung durch den Bezirksausschuß 182
6. Zusammenfassende Bewertung 183

II. Der Bezirksausschuß als Mittel zur Stärkung des Bürgerinteresses an der Gemeinde und der Gemeindepolitik 183

1. Die Notwendigkeit des Interesses aller Bürger an ihrer Gemeinde 183
2. Der Bezirksausschuß als Mittel zum Abbau der Verwaltungsanonymität 184
3. Der Bezirksausschuß als Kontaktstelle zwischen Bürger und Gemeindeverwaltung 186
4. Zusammenfassende Wertung 188

Seite

III. Der Bezirksausschuß als Mittel zur Stärkung der Demokratie in der Gemeinde 188

1. Der Bezirksausschuß als Institution repräsentativer oder unmittelbar-partizipativer Demokratie 189
2. Die Arbeit des Bezirksausschusses als Beitrag zur Demokratisierung 192
3. Der Bezirksausschuß als Übungsfeld für demokratische Verhaltensweisen 193
4. Zusammenfassende Bewertung 195

§ 11 DER BEZIRKSAUSSCHUSS UNTER DEN BESONDEREN VERHÄLTNISSEN DER KOMMUNALEN NEUGLIEDERUNG UND IN DER GROßSTADT 196

I. Der Bezirksausschuß unter dem Aspekt der kommunalen Neugliederung 196

1. Ausgleich des durch die Maßstabvergrößerung entstehenden "politischen Defizits" 197
2. Der Bezirksausschuß als Mittel zur Pflege eines bezirklichen Eigenlebens nach Gemeindezusammenlegungen 200
3. Zusammenfassende Wertung 203

II. Der Bezirksausschuß in der Großstadt 204

1. Die beschränkte Aussagekraft der Untersuchung zu diesem besonderen Gesichtspunkt 204
2. Großstadtbezirksausschüsse als Mittel zur Verdichtung der bürgerschaftlichen Vertretung 205
3. Großstadtbezirksausschüsse als Mittel zur Integration der Bürger in das kommunale Leben 205

§ 12 DIE VORAUSSICHTLICHEN AUSWIRKUNGEN DER NOVELLIERUNG VON 1974 AUF DIE PRAXIS DER BEZIRKSAUSSCHÜSSE UND BEZIRKSVERTRETUNGEN 209

I. Die Auswirkungen der neuen Bezirksverfassungsregelung in kreisfreien Städten 209

1. Verpflichtung zur Einführung des gesetzlichen Bezirksverfassungsmodells 209
2. Die Wahl der Bezirksvertretungen 209
3. Die Aufgaben der Bezirksvertretungen 210

Seite

4. Zusammenfassende Wertung 211

II. Die zu erwartenden Auswirkungen der Novelle von 1974 auf Bezirksausschüsse in kreisangehörigen Gemeinden 212

ZUSAMMENFASSUNG 214

ANHANG I: DER TEXT DER ERSTEN UMFRAGE 216

ANHANG II: DIE AUSGEWÄHLTEN GEMEINDEN UND BEZIRKS-AUSSCHÜSSE 217

ANHANG III: DER TEXT DES FRAGEBOGENS 219

L I T E R A T U R V E R Z E I C H N I S

Amtliches Verzeichnis der Gemeinden und Wohnplätze in Nordrhein-Westfalen
Stand 1.1./27.5.1970
herausgegeben vom Statistischen Landesamt, Düsseldorf, ohne Jahresangabe

Bahro, Horst — Die Bezirks- und Ortschaftsverfassung in Gemeinderecht und Gemeindepraxis
DemGem 1968, 22 - 26

Balthasar, Jörg — Eingemeindungspolitik und Verwaltungsorganisation
Köln und Berlin 1970

Baltzer, Klaus — Echte Bezirksverfassung
KPBl 1972, 265

Bauer, Walter — Dezentralisation der Großstadtverwaltung
Göttingen 1951

Becker, Erich — Die Selbstverwaltung als verfassungsrechtliche Grundlage der kommunalen Ordnung in Bund und Ländern in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, herausgegeben von Hans Peters 1. Band, S. 113 ff.
Berlin, Göttingen, Heidelberg 1956

Beer, Rüdiger Robert — Die Gemeinde - Grundriß der Kommunalpolitik
München, Wien 1970
zitiert: Beer (1970)

ders. — Selbstverwaltung und Öffentlichkeit in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, herausgegeben von Hans Peters 1. Band, S. 51 ff.
Berlin, Göttingen, Heidelberg 1956
zitiert: Beer (1956)

Berkenhoff, Hans Albert — Das Kommunalverfassungsrecht in Nordrhein-Westfalen
2. Auflage Siegburg 1965

Berliner Diskussion — Die politische und administrative Gliederung der großen Stadt, Diskussion im Eigenverlag des Vereins für Kommunalwissenschaften
Berlin 1965

Bernhardt, Wolfgang — Die gemeindliche Gebietsreform und das Selbstverwaltungsrecht
Dissertation Münster 1972

Beth, Alfred — Bewährung der Ortsbezirke in Rheinland-Pfalz
KPBl 1975, 385

Bocklet, Reinhold	Gemeindeverfassung und Gemeindereform in Nordrhein-Westfalen in: Aspekte und Probleme der Kommunalpolitik, herausgegeben von Heinz Rausch und Theo Stammen, S. 81 ff. München 1973
Böcher, Hermann	Der Ortsbeirat Stuttgart 1973
Böttcher, Alexander	Mehr bürgerschaftliche Selbstverwaltung in unseren Städten KPBl 1966, 869 ff.
Bornkessel, Hans	Großstadtverwaltung und Demokratie BayBgm 1950, 246
Brede, Hans	Die Rechtsformen der Aufgliederung großstädtischer Verwaltungen Dissertation Göttingen 1969
Bückmann, Walter	Verfassungsfragen bei den Reformen im örtlichen Bereich Schriftenreihe der Hochschule Speyer Band 49 Berlin 1972
Bünermann, Martin und Köstering, Heinz	Die Gemeinden und Kreise nach der kommunalen Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen Kommunale Schriften für Nordrhein-Westfalen Band 36 Köln 1975
Canenbley, Hans-Wilken	Die Zweckmäßigkeit der Verwendung von Ausschüssen in der Verwaltung Köln, Berlin, Bonn, München 1968
Dehmel, Hans-Hermann	Übertragener Wirkungskreis, Auftragsangelegenheiten und Pflichtaufgaben nach Weisung Berlin 1970
Drews, Bill	Grundzüge einer Verwaltungsreform Berlin 1919
Dunkel, Heinz und Theiß, Ludwig	Die Bezirksverfassung in der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen Heft 2 der Schriftenreihe der sozialdemokratischen Gemeinschaft für Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen Düsseldorf 1975
Ellwein, Thomas	Parteien und kommunale Öffentlichkeit AfK 1971, 11
Engelhardt, Reiner	Die Mitwirkung des Bürgers in der Verwaltung baden-württembergischer Großstädte Dissertation Tübingen 1966

Ersfeld, Günther	Haben Ortsräte mehr als eine Alibi-Funktion? KPBl 1975, 387
Entwicklung der kreisfreien Städte, Kreise und Gemeinden des Landes Nordrhein-Westfalen 1961 - 1975, Die, herausgegeben vom Statistischen Landesamt Nordrhein-Westfalen	Düsseldorf 1973
Eulerich, Wilhelm	Dekonzentration der Großstadt im Spiegel der Reichsreform Dissertation Köln 1933
Forsthoff, Ernst	Lehrbuch des Verwaltungsrechts 1. Band, Allgemeiner Teil, 10. Auflage München 1973
Friedrich, Carl J.	Die lokale Selbstverwaltung als Wurzel der Demokratie in: Der Verfassungsstaat der Neuzeit, S. 272 Berlin, Göttingen, Heidelberg 1953
Friese, Christoph	Die Bezirksverwaltung in der Stadt Bremen KPBl 1959, 422
Fröhner, Karl und Bran, Friedrich	Die bürgerliche Selbstverwaltung Stuttgart 1958
Gasser, Adolf	Gemeindefreiheit als Rettung Europas 2. Auflage Basel 1947
Geiger, Siegfried und Heyn, Wolfgang	Fehlerquellen in der demoskopischen Marktforschung in: Handbuch der Marktforschung, herausgegeben von Karl Christian Behrens Wiesbaden 1974, S. 413
Göbel, Oskar	Bezirke und Bezirksvorsteher im deutschen Gemeinderecht Dissertation Marburg 1938
Gönnenwein, Otto	Gemeinderecht Tübingen 1963
Goetz, Harry	Gutachten über die Neuordnung der kommunalen Verwaltung im Raume Bielefeld maschinenschriftlich, hektographiert ohne Ortsangabe 1959
Grauhan, Rolf-Richard	Zur politischen Theorie der Stadt AfK 1965, 87
Groeben, Klaus von der	Mitwirkung von Ausschüssen in der staatlichen Verwaltung VerwA Band 49 (1958) S. 231
Gunlicks, Arthur B.	Gemeindevertreter und politische Parteien in Niedersachsen AfK 1968, 286

Gutachten NRW (A)	Die kommunale und staatliche Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen. Gutachten der Sachverständigen-Kommission Abschnitt A: Die Neugliederung der Gemeinden in den ländlichen Zonen des Landes Nordrhein-Westfalen Siegburg 1966
Haas, Diether	Ausschüsse in der Verwaltung VerwA Band 49 (1958) S. 14
Hafermatz, Otto	Schriftliche Befragung in: Handbuch der Marktforschung, herausgegeben von Karl Christian Behrens Wiesbaden 1974, S. 479
Hahn, Karl	Die kommunale Neuordnung des Ruhrgebiets, dargestellt am Beispiel Dortmunds Köln und Opladen 1958
Heinen, Friedl	Die Bürgernähe bleibt Trumpf bei der Reform der Kommunalverfassung in NRW KPBl 1974, 416
Heppe, Hans von und Becker, Ulrich	Zweckvorstellungen und Organisationsform in: Fritz Morstein Marx Verwaltung Berlin 1965, S. 87
Heun, Bernhard	Bezirksselbstverwaltung innerhalb der Gemeinde KPBl 1957, 310
Höck, Wilhelm	Salzgitter zwischen Stadt- und Landkreis KPBl 1952, 536
ders.	Zum Gesetz über Ortsräte in der Stadt Salzgitter KPBl 1954, 557
Hohlefelder, Walter H.	Die neugliederungs- und sonderfunktionsbedingten Aufgaben und Probleme der neuen Stadt Bonn Dissertation Speyer 1973
Hüttenhein, Walther	Bürgerschaftliche Mitarbeit in der gemeindlichen Selbstverwaltung in: Bürgerverantwortung in der Gemeinde Frankfurt Main 1952, S. 103
Ipsen, Hans Peter	Hamburgs Verfassung und Verwaltung von Weimar bis Bonn Hamburg 1956
Jennewein, Gerd	Die Dezentralisation der Großstadtverwaltung als Rechtsproblem Dissertation Mainz 1958
Klüber, Hans	Zur Problematik der Bildung von Großgemeinden KomWirtsch 1968, 399

ders.	in: Handbuch der Kommunalpolitik Göttingen 1971, S. 255
ders.	Eingemeindungsverträge DöV 1973, 325
Koch, Peter	Die Großgemeinde Osnabrück 1969
Koch, W. (Vorname nicht mitgeteilt)	Bildung und Zusammensetzung der neuen Bezirksvertretungen in den kreisfreien Städten im Lande Nordrhein-Westfalen KPBl 1975, 395
Köhne, Heinz	Ortsbeiträge (richtig: Ortsbeiräte!) oder mehr Ratsmitglieder? KPBl 1970, 1011
Köln, Stadt	Das Großzentrum Köln Innere Verfassung und Verwaltung Gutachten, herausgegeben vom Oberstadtdirektor im Eigenverlag Köln 1973
Körner, Hans	Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen Kommentar 1. Aufl. Köln 1970 2. Aufl. Köln 1975 Zitierung ohne Nennung der Auflage bezieht sich auf die 1. Auflage
Köttgen, Arnold	Die Krise der kommunalen Selbstverwaltung Tübingen 1931 zitiert: Köttgen Krise
ders.	Wesen und Rechtsform der Gemeinden und Gemeindeverbände in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, herausgegeben von Hans Peters 1. Band, S. 185 Berlin, Göttingen, Heidelberg 1956 zitiert: Köttgen (1956)
Kottenberg, Kurt und Rehn, Erich	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, Kommentar Loseblattausgabe (10. Auflage) Siegburg 1972 ff.; zuletzt 1975
KPV-Dokumentation	Kommunalpolitische Vereinigung der CDU in Nordrhein-Westfalen (KPV/NW) Dokumentation über die 41. Fachtagung der KPV/NW in Duisburg zum Thema: § 13 GO NW reformbedürftig? Recklinghausen 1973
Krämer, Herbert	Mehr Bürgervertretung in den Stadtbezirken DemGem 1974, 471
Krämer, Peter	Die bürgerschaftliche Selbstverwaltung unter den Notwendigkeiten des egalitären Sozialstaates Berlin 1970 zitiert: P. Krämer

Kreisstandardzahlen des	Landes Nordrhein-Westfalen 1970 herausgegeben vom Statistischen Landesamt NW Düsseldorf 1970
Kreutzer, Heinz	Die Neuordnung der Berliner Bezirksverwaltung DöV 1959, 429
Kreuzer, Alfred	Die kommunalpolitische Bedeutung der bürgerschaftlichen Mitverantwortung KPBl 1966, 400
Kurze, Anton	Zweckmäßigkeit der Bezirksgliederung in kreisfreien Städten KPBl 1975, 401
Lammers, Alexander	Die Ortschaftsverfassung in der Stadt Cloppenburg in Niedersachsen Mitteilungen des nordrhein-westfälischen Städtebundes 1967, 346
ders.	Die Ortsratverfassung hat sich bewährt KPBl 1970, 277
Laux, Eberhard	Kommunale Selbstverwaltung im Staat der siebziger Jahre AfK 1970, 217
ders.	Die kommunale Gebietsreform AfK 1973, 231
Lintz, Gerd	Politische Parteien und kommunale Selbstverwaltung Dissertation Würzburg 1971
Loebell, Friedrich-Wilhelm von	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen Kommentar 2. Aufl. Wiesbaden 1970 zitiert: von Loebell GO
ders.	Kommunale Neugliederung von Nordrhein-Westfalen Köln 1972 zitiert: von Loebell Neugliederung
Loebell, Friedrich-Wilhelm von und Henrichs, Paul-Ludwig	Die neue Bezirksverfassung 2. Auflage Köln 1975 zitiert: von Loebell/Henrichs
Loschelder, Wilhelm	Die Gemeindeordnungen in der Bundesrepublik Deutschland Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1965
ders.	Die Kommunalverfassung in ihrer Bewährung DöV 1969, 801
Luster, Rudolf	Hat sich die Berliner Bezirksverfassung bewährt? KPBl 1959, 419
ders.	nochmals: Die politische Mitarbeit des Bürgers in der Gemeinde KPBl 1960, 953

Machalet, Eberhard — Die Berliner Bezirksverwaltung Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1973

Masson, Christoph — Großstadtverwaltung und Demokratie BayBgm 1950, 217

Mattenklodt, Herbert-Fritz — Gebiets- und Verwaltungsreform in der Bundesrepublik Deutschland Münster 1972

Mayer, Franz — Diskussionsbeitrag in VVDSt-RL 31, 288

Merkl, Adolf — Allgemeines Verwaltungsrecht Wien, Berlin 1927

Meurers, Willi — Die kommunalrechtliche Idee der Dekonzentration der Großstadt und ihre Durchführung Dissertation Köln 1933/Düsseldorf 1934

Monz, Heinz — Die kommunale Neuordnung städtischer Ballungsräume Saarbrücken 1962

Most, Otto — Die Verwaltungsreform Düsseldorf 1949

Mülheim-Denkschrift — Stellungnahme der Stadt Mülheim a.d. Ruhr zum Vorschlag des Innenministers des Landes Nordrhein-Westfalen zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Ruhrgebiet maschinenschriftlich, hektographiert Mülheim 1973

Müller, Horst Waldemar — Die Bürgerbeiräte in den Großstadtgemeinden der Bundesrepublik Dissertation Mainz 1971

Naumann, Hans-Günter — Formen und Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung am gemeindlichen Entscheidungsprozeß in: Aspekte und Probleme der Kommunalpolitik, herausgegeben von Heinz Rausch und Theo Stammen München 1973, S. 231

Neurath, Paul — Grundbegriffe und Rechenmethoden der Statistik für Sozialwissenschaftler in: Handbuch der empirischen Sozialforschung, herausgegeben von René König, I. Band Stuttgart 1962, S. 241

Noelle, Elisabeth — Umfragen in der Massengesellschaft Reinbek 1963

Nordrhein-Westfalen-Programm 1975 (NWP 75) herausgegeben von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen Düsseldorf 1970

Odenbreit, Walter	Gemeindeordnung, Amtsordnung und Kommunalwahlgesetz in Nordrhein-Westfalen Kommentar 10. Aufl. Münster 1957
Oel, Peter	Die Gemeinde im Blickfeld ihrer Bürger Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften Berlin Band 35 Stuttgart 1972
Pagenkopf, Hans	Die dezentralisierte Selbstverwaltung Dissertation Berlin 1935, Stuttgart 1935
Pankoke, Eckard	Kommunale Beteiligung als Problem der Verwaltungsorganisation Die Verwaltung 1971, 395
Peters, Hans	Zentralisation und Dezentralisation Berlin 1928
Popitz, Johannes	Zentralisation und Selbstverwaltung in: Harms, Bernhard, Volk und Reich der Deutschen Band 2, S. 328 Berlin 1929
Pünder, Hermann	Die deutschen Gemeinden gestern, heute und morgen Köln 1948
Püttner, Günter	Rechtsstellung und Klagerecht von Großstadtbezirken JR 1966, 81
ders.	Zur Reform der Berliner Verwaltung DöV 1969, 829
Ralf, Klaus	Hamburger Bezirksverwaltung KPBl 1975, 386
Rauball, Johannes	Gemeindeordnung für Nordrhein-Westfalen Kommentar 1. Aufl. München 1968 zitiert: Rauball GO (1968) 2. Aufl. München 1974 (unter Mitarbeit von Reinhard Rauball) zitiert: Rauball GO
Rauball, Reinhard	Die Gemeindebezirke, Bezirksausschüsse und Ortsvorsteher München 1972 zitiert: R. Rauball
Rausch, Heinz	Zur Krise der Demokratie von unten in: Aspekte und Probleme der Kommunalpolitik, herausgegeben von Heinz Rausch und Theo Stammen, S. 221 München 1973

Rehn, Erich	Zur Neuregelung der Bezirksverfassung im Lande Nordrhein-Westfalen Städte- und Gemeinderat 1974, 222
Robers, Josef	Erfahrungen mit der Bezirksverfassung DemGem 1975, 187
Rothe, Karl-Heinz	Der ideale Verwaltungsaufbau in den Bundesländern Göttingen 1968
ders.	Zentralisation, Dekonzentration und bürgerschaftliche Selbstverwaltung KomWirtsch 1969, 190
Salzwedel, Jürgen	Kommunalrecht in: Verfassungs- und Verwaltungsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen, herausgegeben von Wilhelm Loschelder und Jürgen Salzwedel, S. 217 Köln und Berlin 1964
Scheuch, Erwin K.	Das Interview in der Sozialforschung in: Handbuch der empirischen Sozialforschung, herausgegeben von René König, I. Band Stuttgart 1962, S. 136
ders.	Auswahlverfahren in der Sozialforschung ebendort, S. 309
Scheuner, Ulrich	Gemeindeverfassung und kommunale Aufgabenstellung in der Gegenwart AfK 1962, 149
ders.	Zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung Der Städtetag 1972, 593 = AfK 1973, 1
Schmitt Glaeser, Walter	Partizipation an Verwaltungsentscheidungen VVDStRL 31, 179
ders.	Diskussionsbeitrag VVDStRL 31, 278
Schmitz, Alfred	Bezirksverfassung - ein schlechtes Gesetz? KPBl 1975, 404
Schnur, Roman	Politische Entscheidung und räumliche Interessen Die Verwaltung 1970, 257
ders. und Siedentopf, Heinrich	Zur Neugliederung in Ballungsräumen Köln, Berlin, Bremen 1971
Schwabe, Johannes	Kommunalverfassung in Nordrhein-Westfalen Herford 1972
Schwerdtfeger, Gunther	Bericht über die Staatsrechtslehrertagung 1972 DöV 1972, 777

Siedentopf, Heinrich	Zu den Grenzen neuer kommunalverfassungsrechtlicher Organisationsformen Die Verwaltung 1971, 279
ders.	Zu den Konzeptionen einer territorialen Neugliederung im Ruhrgebiet Gutachten, erstellt im Auftrage und herausgegeben von den Städten Castrop-Rauxel, Herne, Recklinghausen, Wanne-Eickel maschinenschriftlich, hektographiert Herne o. J. (wohl 1972)
Sieveking, Carl	Die Hamburger Bezirksverwaltung KPBl 1959, 424
ders.	Entwicklungstendenzen in der Hamburgischen Bezirksverwaltung KPBl 1960, 733
Spiecker, Eberhard	Bericht über einen Gesetzentwurf des Einwohnervereins Hamborn zur Dezentralisation von Großgemeinden BayBgm 1962, 303
Städtetag-Dokumentation	über die Ergebnisse des Seminars "Bezirksverfassung" der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung Köln 1975
Statistisches Jahrbuch	Nordrhein-Westfalen 1973 herausgegeben vom Statistischen Landesamt NW Düsseldorf 1973
Stephan, Frederick F. und McCarthy, Philip J.	Sampling Opinions New York 1958
Stern, Klaus und Püttner, Günter	Grundfragen der Verwaltungsreform im Stadtumland, Studien zum öffentlichen Recht und zur Verwaltungslehre Band 7 Berlin und Frankfurt 1968
Storm, Leo	Das neue Duisburger Bezirksstatut KPBl 1964, 215
Stüer, Bernhard	Sennestadt-Urteil ein Kurswechsel? KPBl 1973, 1112
Surén, Friedrich-Karl und Goetz, Harry	Die zweckmäßige Unterteilung der Verwaltung einer großen Stadt erläutert am Beispiel Berlin Berlin 1951
Tacke, Walter	Kommunale Probleme aus der Sicht der Bevölkerung des Großraums Bielefeld in: Aspekte und Probleme der Kommunalpolitik, herausgegeben von Heinz Rausch und Theo Stammen München 1973, S. 305
Teichmann, Claus	Das Ortsamt in der Hamburger Bezirksverwaltung Schriften zur Verwaltungslehre Band 5 Köln, Berlin, Bonn, München 1969

Thieme, Werner	Selbstverwaltungsgarantie und Gemeindegröße DVBl 1966, 325
ders.	Hamburg als Gemeinde DöV 1969, 832
ders.	Vom Nutzen kleinerer Gemeinden AfK 1972, 358
Tigges, Hans	Zentralistische oder föderative Kommunalreform AfK 1969, 278
Trachternach, Theo	Parteien in der kommunalen Selbstverwaltung Schriften zur öffentlichen Verwaltung Band 8 Würzburg 1974
Uhlitz, Otto	Dekonzentration und Dezentralisation - oder abhängige und unabhängige Dezentralisation in: Gedächtnisschrift Hans Peters S. 248 Berlin Heidelberg New York 1967
ders. und Löffler, Lothar	Reform der Berliner Bezirksverfassung Berlin und Frankfurt 1968
Unruh, Georg Chr. von	Diskussionsbeitrag VVDStRL 31, 269
Voltz, Eugen	Baden-Württemberg führt die Ortschaftsverfassung ein KPBl 1970, 1337
Wagener, Frido	Gemeindeverwaltung und Kreisverwaltung AfK 1964, 237
ders.	Neubau der Verwaltung Schriftenreihe der Hochschule Speyer Band 41 Berlin 1969 zitiert: Wagener Neubau
ders.	Reformvorschläge für die englische Kommunalverwaltung DöV 1970, 620
Walter, Robert	Partizipation an Verwaltungsentscheidungen VVDStRL 31, 147
Weber, Werner	Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart in: Wandlungen der Kommunalverwaltung, S. 61 Göttingen 1953 (Nachdruck) = DöV 1948, 19 zitiert: Weber (1953)

Weber, Werner	Mittelbare und unmittelbare Demokratie in: Festschrift für Karl Gottfried Hugelmann, herausgegeben von Wilhelm Wegener Band II, S. 765 Aalen 1959 zitiert: Weber (1959)
ders.	Die kreisangehörigen Städte in der Verwaltungsreform Göttingen 1970 zitiert: Weber (1970)
Wehgartner, Robert	Selbstverwaltung in der Großstadt BayVBl 1963, 297
Wettschureck, Gert	Grundlagen der Stichprobenbildung in: Handbuch der Marktforschung, herausgegeben von Karl Christian Behrens Wiesbaden 1974, S. 173
Weyer, Willi	Mehr Selbstverwaltung unter bürgerschaftlicher Mitwirkung Das Rathaus 1975, 131
Wickert, Günter	Deutsche Praxis der Markt- und Meinungsforschung Tübingen 1953
Wiese, Rolf	Stadt- und Gemeindebezirke Der Städtetag 1974, 298
Willing, Gerd	Verwaltungsprobleme des städtischen Großraums Dissertation Kiel 1953
Wolff, Hans J.	Verwaltungsrecht II 3. Aufl. München 1970 zitiert: Wolff II
ders.	Verwaltungsrecht III 3. Aufl. München 1973 zitiert: Wolff III
Ziebill, Otto	Bürgerschaftliche Verwaltung Stuttgart und Köln 1954 zitiert: Ziebill (1954)
ders.	Politische Parteien und kommunale Selbstverwaltung Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften Berlin Band 7 Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1972 zitiert: Ziebill (1972)
Ziegler, Josef	Bürgerbeteiligung in der kommunalen Selbstverwaltung Schriften zur öffentlichen Verwaltung Band 6 Würzburg 1974
Zuhorn, Karl und Hoppe, Werner	Gemeinde-Verfassung 2. Aufl. Siegburg 1962

ABKÜRZUNGS- UND ZEITSCHRIFTEN-VERZEICHNIS

a.a.O.	am angegebenen Orte
Abs.	Absatz
AfK	Archiv für Kommunalwissenschaften
Anm.	Anmerkung
Aufl.	Auflage
BayBgm	Der Bayerische Bürgermeister
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, amtliche Sammlung
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
d.	der
DemGem	Demokratische Gemeinde Zeitschrift der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands
ders.	derselbe
d.h.	das heißt
DöV	Die öffentliche Verwaltung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
Eildienst Landkreistag	Eildienst des Landkreistages Nordrhein-Westfalen
Eildienst Städtetag	Eildienst des Städtetages Nordrhein-Westfalen
evtl.	eventuell
f., ff.	folgende
FN	Fußnote
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland

ggfs.	gegebenenfalls
GjS	Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften in der Fassung vom 29.4.1961
GO	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
GV NW	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
i.d.F.	in der Fassung
KomWirtsch	Zeitschrift für Kommunalwirtschaft
KPBl	Kommunalpolitische Blätter Zeitschrift der Christlich-Demokratischen Union
KPV	Kommunalpolitische Vereinigung der Christlich-Demokratischen Union
KWahlG	Gesetz über die Kommunalwahlen im Lande Nordrhein-Westfalen
LT-AP	Ausschußprotokolle des Landtages Nordrhein-Westfalen
LT-Drs.	Landtagsdrucksachen Nordrhein-Westfalen
LT-Prot.	Protokolle der Sitzungen des Landtages Nordrhein-Westfalen
M.d.I.	Minister des Inneren
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
nds.	niedersächsisch
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NW, NRW	Nordrhein-Westfalen
o.ä.	oder ähnliches
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster sowie für die Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein in Lüneburg, amtliche Sammlung

Rathaus	Das Rathaus, Zeitschrift der Freien Demokratischen Partei
S.	Seite
s.	siehe
SGV NW	Sammlung des bereinigten Gesetz- und Verordnungsblattes für das Land Nordrhein-Westfalen
Städtebund	Der Städtebund, Zeitschrift
Städtetag	Der Städtetag, Zeitschrift
Städte- und Gemeinderat,	Der, Zeitschrift
Tsd.	Tausend
u.	und
u.a.	unter anderem
u.ä.	und ähnliches
usw.	und so weiter
v.	von
VerfGH	Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
VerwA	Verwaltungsarchiv, Zeitschrift
Verwaltung	Die Verwaltung, Zeitschrift
VerwVO	Verwaltungsverordnung
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
z.B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer

§ 1

GEGENSTAND DER UNTERSUCHUNG UND METHODISCHE VORBEMERKUNGEN

I. GESCHICHTLICHE EINFÜHRUNG

Mit dem starken Anstieg der Bevölkerungszahlen und der beginnenden und fortschreitenden Industrialisierung seit der Mitte des 19. Jahrhunderts bildeten sich in Deutschland Städte von bis dahin unbekannter Größenordnung. Für die Verwaltungen dieser Großstädte wurde es zunehmend schwerer, die notwendigen detaillierten Kenntnisse über das Stadtgebiet und die Bevölkerung zu erwerben und zu erhalten. Den Einwohnern ging der persönliche Kontakt zur Gemeindeverwaltung verloren.

Um der drohenden Entfremdung zu begegnen, wurde der Gedanke entwickelt, die Städte räumlich zu untergliedern, nämlich in Stadtbezirke mit eigenen Verwaltungsinstitutionen einzuteilen, und diese mit der Durchführung einzelner kommunaler Aufgaben zu betrauen. Die Idee einer derartigen "Bezirksverfassung" für Großstädte und die Möglichkeiten ihrer Realisierung wurden nach früheren Ansätzen [1] im ersten Drittel des 20. Jahrhunderts lebhaft diskutiert [2].

Prägend für die rechtliche und tatsächliche Entwicklung wurden die Beispiele einiger Großstädte. Herausragend war die Bildung von Bezirken in Groß-Berlin. Hier zeigte sich zugleich die zweite Wurzel der Forderung nach einer Bezirksverfassung: Groß-Berlin wurde aus einer Vielzahl bis dahin selbständiger Gemeinden zusammengefügt. Die räumliche und verwaltungsmäßige Untergliederung der neuen Großstadt nahm nicht nur auf die Größe der Stadt

---

1) Überblicke über die geschichtliche Entwicklung seit dem Mittelalter geben: Brede S. 25 ff; Goebel (1. Teil bis S. 34); R. Rauball S. 4 - 13

2) vgl. die Arbeiten von Drews, Eulerich, Göbel (erst 1938 erschienen), Köttgen Krise, Meurers, Pagenkopf, Peters, Popitz

Rücksicht, sondern ebenso auf die geschichtliche Entwicklung aus vielen Einzelgemeinden zu einer neuen Einheit [3].

Im Gebiete des heutigen Nordrhein-Westfalen wurde im Zusammenhang mit der preußischen Kommunalreform in den Jahren 1928/29 in einer Reihe von Großstädten des Ruhrgebietes eine Bezirksverfassung eingeführt oder geplant. Hinzuweisen ist in erster Linie auf Krefeld nach der Eingliederung von Uerdingen, sodann auf Essen, Düsseldorf, Wuppertal, Bochum, Hagen, Oberhausen, Barmen und Remscheid[4]. Diese Entwicklung wurde im Jahre 1933 mit dem Ende der Weimarer Republik unterbrochen.

Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges nahmen die Länder der Bundesrepublik Deutschland die früheren Ansätze wieder auf und führten sie fort. Auf die Lösungsversuche in anderen Bundesländern, welche zum Teil ähnliche, teilweise aber auch stark differierende Wege einschlagen, kann hier nicht näher eingegangen werden [5].

In Nordrhein-Westfalen erfolgte eine gesetzliche Regelung der Bezirksverfassung durch § 13 der Gemeindeordnung. Die ursprüngliche Fassung[6] wurde in den Jahren 1969 [7] und 1974 [8] - zu Beginn und zum Abschluß der Gemeindeneugliederungen in Nordrhein-Westfalen - durch Gesetzesnovellen in wesentlichen Punkten geändert (vgl. hierzu näher § 2).

---

3) vgl. hierzu: Balthasar S. 89 f.; Eulerich S. 83 ff.; Göbel S. 54 ff.; Kreutzer DöV 1959, 429; Luster KPBl 1959, 419; Machalet S. 31 ff.; Pagenkopf S. 99 ff.; Püttner DöV 1969, 829; Uhlitz / Löffler S. 1

4) vgl. hierzu: Balthasar S. 92 ff.; Bauer S. 47 - 77; Brede S. 25 ff.; Eulerich S. 95 - 103; Jennewein S. 123 ff.; Meurers S. 22 ff.; Pagenkopf S. 138 ff.; Surén / Goetz S. 57 ff.

5) Überblicke finden sich bei: Bahro DemGem 1968, 22 ff.; Brede S. 89 ff.; Gönnenwein S. 365 - 369; Koch S. 56 - 67; P. Krämer S. 13 - 35; Loschelder S. 20 - 24; R. Rauball S. 18 - 22; Willing S. 138 ff.; Wiese Städtetag 1974, 298 ff.

6) Gemeindeordnung vom 28.10.1952 - GV NW 1952 S. 283 -

7) Gemeindeordnung i.d.F. vom 16.7.1969 - GV NW 1969 S. 514 -

8) Gemeindeordnung i.d.F. vom 29.10.1974 - GV NW 1974 S. 1050 -

Der Kern dieser Bestimmungen ist folgender: Die Gemeinden haben das Recht, das Gemeindegebiet in Bezirke aufzuteilen, in denen Bezirksausschüsse eingesetzt werden können, die mit Fachausschüssen des Rates vergleichbar sind. Die Bezirksausschüsse werden nach besonderen Vorschriften vom Rat gewählt. Ihnen können bestimmte, ihren Bezirk betreffende gemeindliche Aufgaben zur Erledigung übertragen werden. Seit der Gesetzesnovelle von 1969 kann anstelle eines Bezirksausschusses eine Einzelperson - der sogenannte Ortsvorsteher - eingesetzt werden.

Für die kreisfreien Städte gilt aufgrund der Gesetzesänderung von 1974 eine Sonderregelung: Sie sind verpflichtet, Bezirke zu bilden und in jedem Stadtbezirk eine Bezirksvertretung zu bilden, welche dem Bezirksausschuß kreisangehöriger Gemeinden entspricht; die Gemeindeordnung legt für die Bezirksvertretungen einen Zuständigkeitskatalog mit bestimmten Entscheidungsbefugnissen fest.

In den Bezirken können außerdem Bezirksverwaltungsstellen als Außenstellen der Gemeindeverwaltung eingerichtet werden, welche dem Gemeindedirektor unterstehen; für kreisfreie Städte ist dies seit 1974 zwingend vorgeschrieben.

II. GEGENSTAND DER UNTERSUCHUNG

Es gibt bereits einige Veröffentlichungen, die sich mit der Bezirksgliederung von Städten und Gemeinden, mit Bezirksausschüssen, Ortsvorstehern und Bezirksverwaltungsstellen befassen. In den Anlässen für einige dieser Arbeiten spiegeln sich die beiden Wurzeln der Bezirksverfassungsidee wider, nämlich die besonderen Verwaltungsprobleme von Großstädten[9] und Fragen im Zusammenhang mit Gemeindezusammenschlüssen und Eingemeindungen[10].

---

9) vgl. z.B.: Berliner Diskussion; Brede; Klüber KomWirtsch 1966, 399 ff.; Koch, P.; Surén/Goetz; Wehgartner BayVBl 1963, 297 ff.; Willing

10) vgl. z.B.: Balthasar; Bernhardt; Bocklet; Bückmann; Hahn; von Loebell Neugliederung; Mattenklodt; Tigges AfK 1969, 278 ff.

Die Untersuchungen beschränken sich zumeist auf einen juristischen Aspekt. Dabei stehen Erörterungen der begrifflichen Einordnung unter dem Begriffpaar "Dezentralisation - Dekonzentration" [11] und über die Beziehungen der Bezirksverfassung zur kommunalen Selbstverwaltung [12] im Vordergrund. Diese Arbeiten sind also nicht daraufhin angelegt, das ganze Spektrum der rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen und Auswirkungen einer gemeindlichen Bezirksverfassung zu beschreiben und zu analysieren. Es finden sich wohl einige Berichte über Erfahrungen mit Bezirksgliederungen, Bezirksausschüssen und Bezirksverwaltungsstellen, jedoch beziehen sie sich durchweg allein auf Großstädte und auf den Zeitraum der Weimarer Republik [13] [14].

Diese Untersuchung setzt sich das Ziel, systematisch die Erfahrungen zu sammeln und auszuwerten, welche die Gemeinden in Nordrhein-Westfalen mit der Praktizierung der Bezirksverfassung gemacht haben. Sie konzentriert sich dabei auf Bezirksausschüsse. Ortsvorsteher und Bezirksverwaltungsstellen werden lediglich am Rande einbezogen, da diese Institute eine eigene eingehende Untersuchung erforderlich gemacht hätten, auf welche hier verzichtet werden muß.

Die Arbeit untersucht im einzelnen folgende Fragenkomplexe:

1. In welchem Umfange und aus welchen Gründen haben die Gemeinden in Nordrhein-Westfalen von der Möglichkeit, die Bezirksverfassung einzuführen, Gebrauch gemacht? (§ 3)

2. In welcher Weise haben die Gemeinden in Nordrhein-Westfalen, in denen Bezirksausschüsse gebildet worden sind,

---

11) so z.B. die Arbeiten von: Balthasar; Bauer; Eulerich; Jennewein; Meurers; Pagenkopf; Peters; Uhlitz S. 248 ff.

12) so bei: Becker, Erich; Beer; Böttcher KPBl 1966, 869; Friedrich; Fröhner/Bran; Köttgen Krise; P. Krämer; Monz; Thieme DVBl 1966, 325; Weber (1953)

13) so die Arbeiten von: Balthasar; Bauer; Brede; Eulerich; Jennewein; Meurers; Pagenkopf; Surén/Goetz;

14) eine Reihe aktueller interessanter Kurzberichte über jüngste Erfahrungen in NRW findet sich in KPBl 1975, 383 ff.

den Gestaltungsspielraum genutzt und ausgefüllt, den die Gemeindeordnung für die Konkretisierung der Bezirksverfassung bietet?

An einzelnen Gesichtspunkten werden hier erörtert:

- die Kriterien für die Bezirksabgrenzung (§ 4)
- die Wahl, Größe und personelle Struktur der Bezirksausschüsse (§ 5)
- die Übertragung von Aufgaben und Befugnissen auf die Bezirksausschüsse (§ 6)
- das Verfahren und die Öffentlichkeitsarbeit der Bezirksausschüsse (§ 7)
- das Verhältnis der Bezirksausschüsse zu den Gemeindeorganen (§ 8)

3. Inwieweit werden die Zielvorstellungen, Hoffnungen und Befürchtungen erfüllt, bestätigt oder widerlegt, welche im Gesetzgebungsverfahren (dazu § 2) und im Schrifttum mit der Bezirksverfassung verknüpft werden? Hier werden im einzelnen untersucht die Auswirkungen der Arbeit der Bezirksausschüsse auf

   - die Organisation und den Ablauf der Gemeindeverwaltung (§ 9)
   - den Gedanken und die Realität der kommunalen Selbstverwaltung, das kommunalpolitische Interesse der Bürger und demokratische Strukturen in der Gemeinde (§ 10)

4. Welche Bedeutung kommt der Bezirksverfassung unter den besonderen Bedingungen der Großstadt und in der Übergangszeit nach einer Gemeindegebietsreform zu? (§ 11)

5. Welche Auswirkungen sind von der Novelle 1974 auf die Praxis der Bezirksverfassung zu erwarten? (§ 12)

Insgesamt will die Arbeit damit über die praktische Bewährung der in der Gemeindeordnung für Nordrhein-Westfalen enthaltenen Bezirksverfassungsregelungen Aussagen treffen. Der Bestandsaufnahme der Praxis werden Untersuchungen der gesetzgeberischen Zielvorstellungen und der juristischen Auslegungen der Gesetzesfassungen gegenübergestellt. Aus

dem Vergleich sollen Aussagen über die Steuerbarkeit des kommunalen Verfassungslebens durch Maßnahmen des Landesgesetzgebers in einem Beispielfall gewonnen werden. Für den Kommunalwissenschaftler dürfte die Erforschung der Kriterien besonders interessant sein, nach denen die Gemeinden den ihnen überlassenen Gestaltungsspielraum ausfüllen.

Der Arbeit und ihren Untersuchungen liegen die Fassung des § 13 GO (1969) und die hierauf basierende Praxis zugrunde. Es wird aber noch aufzuzeigen sein, daß die Ergebnisse auf die Fassung des § 13 d GO (1974) übertragbar sind (siehe unten § 12 II S. 212 f.).

III. METHODISCHE VORBEMERKUNGEN

Die Sammlung der Tatsachen und Erfahrungen, um deren Bewertung sich diese Arbeit bemüht, geschah in zwei Schritten, nämlich zunächst in der Erfassung des einschlägigen Ortsrechts, sodann in schriftlicher Befragung von Bezirksausschußvorsitzenden. Diese Untersuchungen, die Reichweite und Tragfähigkeit ihrer Ergebnisse und deren zeitlicher Geltungsbereich sollen kurz dargestellt werden.

1. Die erste Umfrage und ihre objektive Aussagekraft

Im April 1974 wurden in einem ersten Schritt 383 Gemeindedirektoren in Nordrhein-Westfalen befragt, ob in ihrer Gemeinde oder Stadt die Bezirksverfassung gemäß § 13 der Gemeindeordnung in irgendeiner Form (Bezirkseinteilung, Bezirksausschuß, Ortsvorsteher, Bezirksverwaltungsstelle) eingeführt sei. Für den Fall der Bejahung wurde um Übersendung der Hauptsatzung und gegebenenfalls weiterer ortsrechtlicher Bestimmungen gebeten, welche die Bezirksverfassung regeln. Das Schreiben findet sich unten als Anhang I.

Aus Zeit- und Kostengründen wurden nicht alle, sondern nur 383 ausgewählte nordrhein-westfälische Gemeinden befragt. Die Auswahl erfolgte auf der Grundlage der vorläufigen Arbeitshypothese, daß eine Bezirksverfassung in kleinen,

räumlich geschlossenen Gemeinden mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht zu finden sei, wohl aber in Gemeinden, welche entweder von der kommunalen Neugliederung betroffen worden waren, oder in größeren Städten und Gemeinden, insbesondere in solchen, die räumlich getrennte Ortsteile aufweisen.

Die Umfrage erfaßte daher:

1. alle Gemeinden, welche nach Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen einen Gebietszuwachs durch Eingemeindung zu verzeichnen hatten [15],
2. alle Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern nach dem Stande vom 1.1.1973 [16],
3. alle Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern, soweit sie mindestens einen räumlich getrennt liegenden "Wohnplatz" aufweisen [17].

Nicht erfaßt wurden also die Städte und Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern, die weder von einer kommunalen Neugliederungsmaßnahme betroffen worden waren, noch Ortsteile aufweisen. Die Ergebnisse der Befragung (vgl. S. 53 - 55, insbesondere Tabelle 1) haben die Arbeitshypothese bestätigt, so daß eine Erweiterung der Umfrage sich als unnötig erwies.

---

15) Bis zu diesem Zeitpunkt war die Neugliederung nach dem ersten Neugliederungsprogramm, das kleinere Gebiete erfaßt hatte, abgeschlossen. Aus dem zweiten Neugliederungsprogramm waren nur die Räume Aachen und Bielefeld neu gegliedert, während die Räume Münster-Hamm, Ruhrgebiet, Niederrhein, Mönchengladbach-Düsseldorf-Wuppertal, Sauerland-Paderborn und Köln noch ausstanden.

16) nach: Statistisches Jahrbuch Nordrhein-Westfalen 1973, herausgegeben vom Statistischen Landesamt Düsseldorf 1973, S. 18 - 20; berichtigt auf den Stand vom 1.1.1973 nach: Die Entwicklung der kreisfreien Städte, Kreise und Gemeinden des Landes Nordrhein-Westfalen 1961 bis 1975 in: Beiträge zur Statistik des Landes Nordrhein-Westfalen Heft 3e mit Nachträgen.

17) Statistische Quelle wie Fußnote 16). Als Wohnplatz ist nach Heft 264 der Beiträge zur Statistik des Landes Nordrhein-Westfalen, herausgegeben vom Statistischen Landesamt, Düsseldorf 1970, S. 7, definiert eine räumlich getrennt liegende dauernd bewohnte Ansiedlung, die ein politisch unselbständiger Teil der Gemeinde ist.

377 Gemeinden haben den Fragebogen ausgefüllt zurückgesandt, das sind 98,4 %. Hiervon haben 158 angegeben, eine Bezirksverfassung sei realisiert und bis auf eine Ausnahme sämtlich ihre entsprechenden ortsrechtlichen Bestimmungen, insbesondere die Hauptsatzungen, zur Verfügung gestellt.

Außerdem wurden die Neugliederungsgesetze des Landes Nordrhein-Westfalen mit ihren Anlagen als selbständige Erkenntnisquelle und zur Kontrolle herangezogen [18].

Die Einzelergebnisse dieser Untersuchung, welche sich auf die Auswertung der ortsrechtlichen Bestimmungen stützen, ergeben ein für das 1. Halbjahr 1974 nahezu vollständiges und mit Sicherheit repräsentatives Bild.

2. Die Befragung der Bezirksausschußvorsitzenden, ihre objektive Aussagekraft und ihre Repräsentativität

Aus den ortsrechtlichen Regelungen lassen sich nur in eingeschränktem Maße Rückschlüsse auf die tägliche Praxis der Bezirksausschüsse ziehen. Um diese erfassen und bewerten zu können, ist die Kenntnis einer großen Zahl von einzelnen Tatsachen erforderlich. Dabei handelt es sich einmal um objektive Tatsachen, z.B. Zahl und Alter der Bezirksausschußmitglieder, Sitzungshäufigkeit und ähnliches. Zum anderen sind aber auch die Erfahrungen, Einschätzungen und Bewertungen derer, welche die Bezirksverfassung mit Leben erfüllen, von hohem Interesse. Es wurde daher ein Fragebogen zusammengestellt, welcher den Bezirksausschußvorsitzenden zur Beantwortung übersandt wurde. Der Fragebogen ist als Anhang III abgedruckt.

Dieser Adressatenkreis schien deswegen besonders geeignet, weil sich bei ihm die genaue Kenntnis der Tätigkeiten des Bezirksausschusses mit der Ratszugehörigkeit und damit dem Blick auf die ganze Gemeinde vereint, so daß er Gewähr für die Richtigkeit der objektiven Angaben bietet. Er läßt zugleich bei der Erfragung von Erfahrungen und Meinungen ausgewogene Antworten erwarten, welche nicht einseitig die Interessen des Bezirks oder der Gemeinde hervorheben. Die

---

18) Die Neugliederungsgesetze finden sich in der Sammlung des bereinigten Gesetz- und Verordnungsblattes für das Land Nordrhein-Westfalen (SGV NW) unter der Gliederungsnummer 2020.

Fragestellungen, die möglichen Fehlerquellen, die Objektivierbarkeit und die Verallgemeinerbarkeit der Antworten werden erst im Zusammenhang der Einzeldarstellungen erörtert. An dieser Stelle können jedoch bereits folgende allgemeine Bemerkungen gemacht, insbesondere der Adressatenkreis näher beschrieben werden.

Der Fragebogen wurde im Februar 1975 über die Bürgermeister bzw. Oberbürgermeister an 70 Bezirksausschußvorsitzende gesandt, welche aus der Gesamtzahl der im Umfragezeitraum bestehenden 241 Bezirksausschüsse in folgendem mehrstufigen Verfahren ausgewählt worden waren: Zunächst wurde aus jeder der 54 nordrhein-westfälischen Gemeinden, in denen nach dem Ergebnis der ersten Umfrage ein oder mehrere Bezirksausschüsse gebildet waren, ein Bezirk ausgewählt. Die Auswahl geschah, sofern mehrere Bezirksausschüsse vorhanden waren, anhand der Aufzählung in der Hauptsatzung rein zufällig. In dieser ersten Auswahlstufe wurde also zum einen die Gesamtzahl der Gemeinden mit Bezirksausschüssen erfaßt. Insofern handelt es sich um eine Vollerhebung. Zum anderen wurde bei der Auswahl je eines Bezirkes in jeder Gemeinde das Zufallsprinzip angewandt [19].

In 17 Gemeinden, in denen eine deutliche Differenz der Einwohnerzahlen zwischen einem in der Kernstadt gelegenen Bezirk und einem oder mehreren Außenbezirken unterscheiden ließ, wurde sodann ein zweiter Bezirk in der Weise ausgewählt, daß zusammen mit dem in der ersten Stufe gewählten Bezirk in diesen 17 Gemeinden jeweils ein Kernstadtbezirk und ein Außenbezirk zum Adressatenkreis zählten. Die gezielte Nachauswahl in dieser zweiten Stufe war erforderlich, um die

---

19) vgl. zum Zufallsprinzip bei der Auswahl des sogenannten Sample im Rahmen von Meinungsbefragungen der Gesamtbevölkerung oder großer Bevölkerungsteile: Neurath S. 266; Noelle S. 114 ff.; Scheuch S. 320 f.; Stephan/McCarthy S. 35; Wettschureck S. 174 ff.; Wickert S. 55 ff. Die dort genannten verschiedenen Auswahltechniken spielen bei der hier vorgenommenen Auswahl nur jeweils eines einzigen Bezirkes aus jeder Gemeinde keine Rolle.

Frage nach speziellen Unterschieden zwischen Bezirken des Kernstadtbereichs und der Außenbereiche untersuchen zu können [20].

Durch die überrepräsentative Teilnahme von Kernstadtbezirken an der Umfrage ergibt sich theoretisch die Möglichkeit der Verzerrung des Gesamtbildes. Auf diese Gefahr wurde jedoch bei der Auswertung der Antworten geachtet. Immer, wenn die Untersuchungsergebnisse aus den beiden Teilgruppen - den Kernstadtbezirken und den Außenbereichsbezirken - voneinander mehr als nur geringfügig abweichen, wird dies im Text dargestellt. Auf diese Weise werden differenzierte Aussagen über die beiden Teilgruppen ermöglicht, ohne daß die Repräsentativität der Aussagen über alle Bezirksausschüsse beeinträchtigt würde.

Von den sich nach dieser Auswahl ergebenden 71 Bezirken ist ein in der Stadt Freckenhorst gelegener Bezirk wieder ausgenommen worden, weil Freckenhorst am 1.1.1975 nach Warendorf eingemeindet worden ist, welches bereits mit zwei Bezirksausschüssen an der Untersuchung teilnahm. Die ausgewählten Bezirke ergeben sich aus Anhang II.

Von den 70 Fragebögen aus 53 Gemeinden sind bis zum 1.5.1975 38 aus 32 Gemeinden ausgefüllt zurückgesandt worden [21]; das bedeutet einen Rücklauf von knapp 55 %, der etwas weniger als 60 % der Gemeinden abdeckt. In einigen Fällen stimmen die Absender nicht mit den ursprünglichen Adressaten überein, weil diese aus persönlichen Gründen an der Beantwortung verhindert waren und ein anderer Bezirksausschußvorsitzender derselben Gemeinde die Beantwortung übernommen hat. Auch die Rückläufe ergeben sich im einzelnen aus Anhang II.

Hiernach ist die Frage, inwieweit die unten wiedergegebenen Umfrageergebnisse als repräsentativ für alle Bezirksausschüsse angesehen werden können, differenziert zu beantworten: Die Rücklaufquote von 60 % ist hoch genug, um bei den

---

20) Es entsteht ein sogenanntes "analytisch ausgewähltes" Sample, das zur Untersuchung spezieller Unterschiede zwischen ungleich repräsentierten Teilgruppen empfohlen wird, vgl. Scheuch S. 311; Stephan/Mc Carthy S. 38 f.; Wettschureck S. 189 f.

21) Damit ist der Richtwert von 30 Antworten, die für eine repräsentative Befragung als Mindestzahl angesehen werden, deutlich überschritten, vgl. dazu Neurath S. 270; Scheuch S. 332

objektiven Fragen, die sich auf die ganze Gemeinde beziehen, die Ergebnisse als repräsentativ für alle Gemeinden mit Bezirksausschüssen in Nordrhein-Westfalen anzusehen [22].

Ein anderes Bild bietet sich bei der Betrachtung der einzelnen Bezirke: Die Rücklaufquote von 55 % der befragten Bezirke bedeutet, daß von den im Untersuchungszeitraum insgesamt existierenden 241 Bezirksausschüssen lediglich 16 % berücksichtigt sind. Durch die Auswahlmethode ist andererseits sichergestellt, daß einseitige zufällige Verzerrungen des Gesamtbildes sehr unwahrscheinlich sind. Die gefundenen Ergebnisse werden umsomehr Repräsentativität beanspruchen können, je objektiver die Fragestellung ist. Je mehr von der Subjektivität des Antwortenden mitschwingt, desto skeptischer wird man vor Verallgemeinerungen sein müssen.

---

22) Bei mündlichen demoskopischen Umfragen, welche für die Gesamtbevölkerung repräsentative Ergebnisse erbringen sollen, betragen die Ausfälle durchschnittlich 15 bis 20 %. Es wird angenommen, daß dadurch möglicherweise entstehende Verzerrungen der Gesamtrepräsentativität sich in geringen Grenzen halten und vernachlässigt werden können, vgl. dazu Geiger/Heyn S. 426 f.; Noelle S. 141; Scheuch S. 332. Bei schriftlichen demoskopischen Befragungen sind die Ausfallquoten erheblich höher. So nennt Scheuch S. 168 einen Rücklauf von 50 % und mehr bereits ein gutes Ergebnis. Ausfälle von nur 30 % werden als ganz außergewöhnlich bezeichnet, vgl. Hafermatz S. 491; Wickert S. 59.
Gegenüber demoskopischen Befragungen der Gesamtbevölkerung weist die vorliegende Umfrage zwei für die Beurteilung der Repräsentativität wesentliche Unterschiede auf: Zum einen bezieht sich die angestrebte Aussagekraft auf einen zahlenmäßig sehr eng begrenzten Personenkreis, welcher wiederum allein bezüglich der Funktion als Bezirksausschußvorsitzender befragt wird. Zum anderen handelt es sich in den meisten Fällen um die Frage nach objektiven Tatsachen. Diese beiden Gesichtspunkte erhöhen die Wahrscheinlichkeit repräsentativer Ergebnisse gegenüber allgemeineren Umfragen in einem größeren Adressatenkreis erheblich, vgl. dazu Scheuch S. 168 und S. 175.

3. Zeitlicher Geltungsbereich der Untersuchung

Die erste Umfrage gibt den Zustand in der ersten Jahreshälfte 1974 wieder. Die mit dem größeren Fragebogen ermittelten Tatsachen und Meinungen beruhen auf Kenntnissen und Erfahrungen, welche einen Zeitraum von einigen Jahren seit Bildung des Bezirksausschusses umfassen (s. dazu die im Anhang II aufgeführten Daten des Inkrafttretens der Gebietsneugliederung). Die Antworten beziehen sich auf den Zeitraum bis Ende 1974, basieren also auf der Rechtslage des § 13 der Gemeindeordnung i.d.F. vom 16.7.1969.

Es wäre nicht sinnvoll gewesen, diese Untersuchung auf die Basis der Rechtslage seit dem 1.1.1975 zu stellen. Denn der seither verflossene Zeitraum ist noch zu kurz, um gesicherte Erfahrungen aus den Bezirksausschüssen erwarten zu können. Ein Zeitraum von mindestens 2 Jahren erscheint hierzu notwendig, zumal bei einer neuen Regelung, die sich in der Praxis zunächst "einspielen" muß.

Es stellt sich daher die Frage, inwieweit die Ergebnisse der Arbeit auch für den Zeitraum nach Inkrafttreten der §§ 13 ff. GO i.d.F. vom 29.10.1974 [23] aussagefähig sind. Für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden haben sich nur geringfügige Änderungen ergeben. Diese werden am Ende dieser Untersuchung dargestellt, und ihre Auswirkungen werden auf der Grundlage der hier gefundenen Ergebnisse abgeschätzt (siehe unten S. 209 ff.)

Anders ist es auf den ersten Blick im Bereich der kreisfreien Städte, für die seit dem 1.1.1975 bzw. seit der Kommunalwahl 1975 [23] eine umfangreiche Sonderregelung gilt. Jedoch darf man nicht übersehen, daß die §§ 13 bis 13 c GO (1974) an den Grundzügen der Bezirksverfassung, wie sie bereits vorher galt, nicht viel

---

23) vgl. hierzu Art. V des Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung, der Kreisordnung und anderer kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften des Landes Nordrhein-Westfalen vom 29.10.1974 - GV NW 1974 S. 1050 -

geändert haben: Die wesentliche Neuerung für die kreisfreien Städte ist die erhebliche Einschränkung des bis dahin bestehenden weiten Spielraums zur praktischen Verwirklichung einer Bezirksverfassung. Die gemeindliche Gestaltungsfreiheit ist durch eine Regelung ersetzt, welche die wichtigsten Einzelfragen der Bezirksabgrenzung, der Bildung der Bezirksvertretungen und vor allem der Aufgaben und Befugnisse der Bezirksvertretungen detailliert beantwortet und insoweit zwingende Vorschriften enthält. Der Landesgesetzgeber hat damit für die kreisfreien Städte ein bestimmtes Bezirksverfassungsmodell verbindlich vorgeschrieben. Auch dieses Modell hält sich aber im wesentlichen im Rahmen dessen, was bereits bis dahin durch den Gemeinderat verwirklicht werden konnte und auch - wie im Vorgriff auf Untersuchungsergebnisse bereits hier gesagt werden kann - mancherorts realisiert worden ist. Daher lassen die Erfahrungen, über die hier berichtet wird, auch für den Bereich der Großstädte Aussagen für den Zeitraum nach der Gesetzesnovelle von 1974 zu.

§ 2

DIE ENTWICKLUNG DER BESTIMMUNGEN ÜBER DIE BEZIRKSVERFASSUNG IN DER GEMEINDEORDNUNG VON NORDRHEIN-WESTFALEN

Bevor die Praxis der Bezirksausschüsse in Nordrhein-Westfalen im einzelnen untersucht wird, bedarf es eines Blickes auf die geschichtliche Entwicklung der gesetzlichen Grundlagen, welche die Gemeindeordnung hierfür bietet. Aus der Entstehungsgeschichte des § 13 der Gemeindeordnung von 1952 und der beiden Novellen von 1969 und 1974 soll festgehalten werden, von welchen Erwägungen der Landtag und seine jeweilige Mehrheit sich bei der Rechtsetzung leiten ließen, und insbesondere, welche Zielvorstellungen sie mit der Bezirksverfassung verbanden.

I. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE DES § 13 DER GEMEINDEORDNUNG VON 1952

Der Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen machte es sich in seiner zweiten Legislaturperiode zur Aufgabe, die aufgrund der Verordnung Nr. 21 der Militärregierung für das britische Kontrollgebiet in veränderter Fassung weitergeltende deutsche Gemeindeordnung durch eine neue Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen zu ersetzen. Beratungsgrundlage waren ein Entwurf der Fraktion der CDU (Landtagsdrucksache II/89) und ein Entwurf der Fraktion der SPD (Landtagsdrucksache II/153) von November 1950 und Januar 1951.

In keinem der beiden Entwürfe war eine dem späteren § 13 entsprechende Vorschrift, die sich mit einer Bezirksverfassung befaßt hätte, enthalten. Dieser Gedanke wurde vielmehr erst in dem Landtags-Ausschuß zur Beratung der Gemeinde-, Amts- und Kreisordnung in die Diskussion gebracht. Anlaß war die Frage, was mit den von den Einge-

meindungen der Jahre 1928/29 besonders betroffenen Gemeinden geschehen sollte [24]. Dort war mehrfach der Wunsch nach Wiederherstellung kleinerer selbständiger Gemeinden laut geworden [25].

Das Innenministerium regte an, in die Gemeindeordnung einen besonderen Abschnitt aufzunehmen, der sich mit einer Bezirksverfassung für Gemeinden mit hoher Einwohnerzahl oder mit großen Gebietsflächen befassen sollte [26]. Dieser Gedanke fand Unterstützung mit der Argumentation, daß man sich hiervon eine Verlebendigung des kommunalen Geschehens durch innere Auflockerung der Großstädte versprechen könne, und daß zugleich das Begehren eingemeindeter Stadtteile nach Wiederherstellung der Selbständigkeit gedämpft werde [27].

In den weiteren Ausschußberatungen wurden zwei für eine Bezirksverfassung sprechende Gesichtspunkte immer wieder hervorgehoben: Bezirksausschüsse wurden als geeignetes Instrument dafür angesehen, einzelnen Gemeindeteilen bei der Verwirklichung ihrer besonderen Interessen zu helfen und auf diese Weise dem Begehren nach Wiederherstellung kleinerer selbständiger Gemeinden entgegenzuwirken [28].

Die zweite an die Einführung einer Bezirksverfassung geknüpfte Hoffnung war, die Bürgernähe der Verwaltung, das bürgerschaftliche Element in der Selbstverwaltung, die Demokratie und den Gedanken der dezentralen Machtverwaltung auf diese Weise zu stärken [29].

Kontrovers diskutiert wurden folgende Fragen: Sollten Bezirksausschüsse, gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen, o b l i g a t o r i s c h gemacht werden? [30]

---

24) LT-AP 152/51 S. 10 ff.

25) wie Fußnote 24, vgl. auch Tigges S. 283

26) LT-AP 152/51 S. 11

27) LT-AP 152/51 S. 14, f.;
LT-AP 513/51 S. 7

28) LT-AP 560/51 S. 20;
LT-AP 925/52 S. 5, f.;
LT-Prot. II S. 1837 B/C, 2310 C

29) LT-AP 560/51 S. 20 ff.; LT-AP 697/52 S. 4; LT-AP 925/52 S. 5, ff.; LT-Prot. II S. 1838 C, 2328 A, 2316 C

30) LT-AP 560/51 S. 21 ff.; LT-AP 678/52 S. 38;
LT-AP 697/52 S. 5 ff.

Sollten sie nur in Großstädten [31] oder auch in großflächigen Landgemeinden [32] zulässig sein? Sollte Bezirksausschüssen lediglich beratende [33] oder auch beschließende [34] Funktion zuerkannt werden können? Sollten die Aufgaben der Bezirksausschüsse in der Gemeindeordnung festgelegt werden [35] oder der Gestaltungsfreiheit der Gemeinden überlassen bleiben? [36]

Ergebnis dieser Diskussion war ein Antrag der CDU-Fraktion, der "größeren Städten" die Möglichkeit einräumen sollte, Stadtbezirke mit Bezirksausschüssen und Bezirksverwaltungsstellen zu bilden. Die Einzelheiten sollten der Regelung in der Hauptsatzung vorbehalten bleiben [37]. Die folgenden Ausschußberatungen führten zu dem Ergebnis, die Beschränkung auf größere Städte fallen zu lassen. Die Frage der Zusammensetzung des Bezirksausschusses aus Ratsherren und anderen Mitgliedern blieb kontrovers und wurde schließlich der Regelung in den Hauptsatzungen der Gemeinden überlassen [38].

Aus der Entstehungsgeschichte des § 13 der Gemeindeordnung (Fassung 1952) ist demnach festzuhalten:

1. Ziel der Einführung der Bezirksverfassung war es,
   a) die gemeindliche Verwaltung im Sinne von bürgerschaftlicher Selbstverwaltung und Demokratie möglichst bürgernah zu gestalten,
   b) bereits laut gewordenen Ausgemeindungswünschen in Teilgebieten sehr großer Städte entgegenzuwirken.

---

31) LT-AP 678/52 S. 38; LT-AP 697/52 S. 4 ff.

32) LT-AP 560/51 S. 23; LT-AP 678/52 S. 39; LT-AP 697/52 S. 4; LT-AP 925/52 S. 5

33) LT-AP 560/51 S. 21 u. 24; LT-AP 678/52 S. 38, wobei sich ein Hinweis darauf findet, daß verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Entscheidungsbefugnis von nicht direkt vom Volk gewählten Bezirksausschüssen bestünden; vgl. dazu unten S. 87 f.

34) LT-AP 560/51 S. 22, 25; LT-AP 925/52 S. 5

35) LT-AP 560/51 S. 20; LT-AP 678/52 S. 39; LT-AP 925/52 S. 4 f.

36) LT-AP 560/51 S. 22; LT-AP 925/52 S. 5

37) Landtagsdrucksache II/718 S. 1 (§ 11 a)

38) LT-AP 925/52 S. 3 - 9; Landtagsdrucksache II/897 (Bericht des Ausschusses zur Beratung der Gemeinde-, Amts- und Kreisordnung vom 17.7.1952)

2. Eine Bechränkung der Möglichkeiten der Bezirksverfassung lediglich auf Großstädte wurde von der Mehrheit abgelehnt.

3. Eine Verpflichtung für bestimmte Kategorien von Gemeinden, die Bezirksverfassung zu verwirklichen, konnte sich ebenfalls nicht durchsetzen.

4. Den Gemeinden wurde ein weiter Spielraum für die Entscheidung gegeben, ob und ggfs. mit welchen Aufgaben und Befugnissen sie Bezirke mit Bezirksausschüssen bilden wollten.

II. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE DER NOVELLIERUNG DES § 13 DER GEMEINDEORDNUNG VOM 16.7.1969

Bei der Anwendung des § 13 GO (Fassung 1952) tauchten im Laufe der Zeit einige für die Praxis wichtige rechtliche Zweifelsfragen auf: Man stritt darüber, ob für Bezirksausschüsse die allgemeinen Vorschriften der GO für die Ratsausschüsse maßgeblich seien, insbesondere die §§ 35 und 42 Abs. 2 GO, welche die Wahl und die Zusammensetzung von Ausschüssen regelten [39]. Als dann Landesregierung und Landtag die kommunale Neugliederung in Angriff nahmen, zeigte es sich, daß viele Gemeinden, welche ihre Selbständigkeit verlieren sollten, zumindest für eine Übergangszeit ein gewisses Eigenleben und eine örtliche Repräsentation zu bewahren wünschten [40].

Hierdurch angeregt wurde vorgeschlagen, § 13 GO ganz neu zu durchdenken: Es sei zu prüfen, ob Bezirksausschüsse nicht direkt gewählt werden sollten, und ob nicht eine Bestimmung über die in der Praxis bereits eingeführten Orts- oder Bezirksvorsteher in die Vorschrift des § 13 GO mit aufgenommen werden sollte [41].

---

39) vgl. dazu: Bocklet S. 95; Brede S. 97 - 99; Heun KPBl 1957, 310 ff.; von Loebell in LT-AP 555/556/68 S. 3 ff.; Zuhorn / Hoppe (1962) S. 125 f.

40) von Loebell in LT-AP 555-556/68 S. 3

41) von Loebell a.a.O. S. 4, 6 f.

Der Vorschlag der d i r e k t e n W a h l der Bezirksausschußmitglieder wurde im Kommunalpolitischen Ausschuß des Landtages nahezu [42] einhellig abgelehnt mit der Begründung, daß eine solche Bestimmung im Zusammenhang mit der kommunalen Gebietsreform dahingehend mißverstanden werden könnte, daß ohne sachliche Kompetenzänderungen die bisherigen Ämter in Gemeinden, die Gemeinden in Bezirke umbenannt würden [43].

Die zuständigen Landtagsausschüsse waren der Auffassung, daß der Verringerung der Zahl der Mandatsträger in den Gemeinden als Folge der kommunalen Gebietsreform entgegenzuwirken sei. Das müsse in erster Linie durch eine Änderung des Kommunalwahlgesetzes geschehen. Zweiter wichtiger Ansatzpunkt sei die Belebung der inneren Gemeindeverfassung durch verstärkte Bildung von Bezirken, Bezirksausschüssen und Ernennung von Bezirksvorstehern [44].

Diese Vorüberlegungen führten zu einer Gesetzesinitiative der Landesregierung im März 1968 [45]. In den folgenden Ausschußberatungen und Plenardebatten bestand Einigkeit über den Grundgedanken der Novelle, die b ü r g e r s c h a f t l i c h e M i t w i r k u n g in der Gemeindeverwaltung z u e r w e i t e r n und für berechtigte Interessenwahrnehmung der bisher selbständigen Gemeinden ein taugliches Instrument zur Verfügung zu stellen, ohne auf der anderen Seite die Integration der neugebildeten Gemeinden zu gefährden [46]. Der Vorschlag der Landesregierung, Bestimmungen über Ortsvorsteher, die an die Stelle von Bezirksausschüssen treten könnten, in das Gesetz aufzunehmen, fand allgemeine Zustimmung [47].

---

42) für Direktwahl allerdings Abgeordneter Heinen a.a.O. S. 22

43) a.a.O. S. 22 f.

44) LT-AP 608-609/68 S. 2 - 7

45) LT-Drs. Nr. 6/695

46) LT-AP 857-858/68 S. 2 - 4, 10; LT-Prot. VI S. 1335 C - 1336 D, 1341 A, 1343 B, 2434 D, 2439 C

47) LT-AP 857-858/68 S. 2 ff.; LT-AP 1148-1149/69 S. 4 ff.; LT-Prot. VI S. 2436

Streitig war in der parlamentarischen Diskussion wiederum, ob Bezirksausschüsse nur beratende [48] oder auch entscheidende [49] Funktionen tragen dürften. Es setzte sich die Auffassung durch, daß den Gemeinden ein möglichst breiter Spielraum von Gestaltungsmöglichkeiten offengelassen sein solle, um hinreichende Flexibilität entsprechend den Verschiedenheiten der jeweiligen örtlichen Verhältnisse zu gewährleisten [50].

Die veröffentlichten Überlegungen des Gesetzgebers, die zur Novellierung des § 13 GO im Jahre 1969 geführt haben, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Im deutlichen Unterschied zur Situation im Jahre 1952 war Anlaß für die Novellierung der Gedanke, bevorstehende Eingemeindungen und Gebietsumgliederungen zu erleichtern. Dies findet seinen Niederschlag insbesondere in der Sonderregelung des Absatzes 5 des § 13 GO (Fassung 1969).
2. Daneben blieb der Gesichtspunkt der bürgerschaftlichen Mitverwaltung das zweite tragende Motiv.
3. Die Bestimmungen über den Ortsvorsteher wurden neu in die Gemeindeordnung aufgenommen. Sie entsprachen im wesentlichen Vorstellungen, welche mancherorts bereits verwirklicht worden waren [51].

---

48) LT-AP 857-858/68 S. 4, 6, 9 f.;
LT-Prot. VI S. 1343 C

49) LT-Prot. VI S. 1336 C;
LT-AP 857-858/68 S. 6, 10

50) LT-AP 1273/69 S. 3 - 14

51) In einem Erlaß des Innenministers vom 21.1.1955 (abgedruckt z. B. bei Odenbreit GO S. 243), wurde auf die Möglichkeit hingewiesen, unbeschadet der Regelung des § 13 GO (Fassung 1952) die Wahrnehmung der Geschäfte einer Bezirksverwaltungsstelle einem Ehrenbeamten zu übertragen, der dann "Bezirksvorsteher" oder "Ortsvorsteher" genannt werden könnte. Der Bezirksvorsteher nach § 13 GO (Fassung 1969) sollte im Gegensatz hierzu aber gerade keine Verwaltungsbefugnis haben; vgl. LT-AP 1148-1149/69 S. 7

4. Die zuvor umstrittene Frage der Zusammensetzung der Bezirksausschüsse wurde klargestellt: Die Mindestzahl von zwei Ratsmitgliedern muß gewährleistet sein, jedoch kann die Hauptsatzung vorsehen, daß Ratsmitglieder im Bezirksausschuß in der Minderzahl sind.

5. Unentschieden blieben die Fragen nach dem Aufgabenkreis und der Entscheidungs- oder Beratungsbefugnis des Bezirksausschusses. Sie wurden der Regelung in der Hauptsatzung überlassen, um den örtlichen Verhältnissen genügen zu können.

III. ENTSTEHUNGSGESCHICHTE DER §§ 13 BIS 13 d GO IN DER FASSUNG VOM 29.10.1974

Der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen hatte im Jahre 1973 über die Verfassungsbeschwerde der Stadt Sennestadt zu entscheiden, welche die Feststellung begehrt hatte, daß das Bielefeldgesetz [52] verfassungswidrig-nichtig sei, in dem ihre Eingliederung in die neue Stadt Bielefeld angeordnet ist [53]. Die Verfassungsbeschwerde, die sich auf die Verletzung der Vorschriften der Landesverfassung für das Recht der Selbstverwaltung berief, und die unter Vorlage soziologischer und politologischer Gutachten u. a. auf den zwangsläufigen Verlust an bürgerschaftlicher Beteiligung hinwies, hatte zwar keinen Erfolg. Der Verfassungsgerichtshof sah sich jedoch veranlaßt, auf den durch die Eingliederung bedingten quantitativen Abbau der bürgerschaftlichen Mitwirkung in der Kommunalpolitik näher einzugehen, der sich in ähnlicher Weise schon seit längerem in großen Städten zeige. Mit der Einführung einer die gesamte neue Stadt Bielefeld umfassenden Bezirksverfassung, welche Bezirksausschüsse mit Entscheidungsbefugnis in bezirklichen Angelegenheiten vorsehe, habe aber der Gesetzgeber dafür Sorge getragen, daß diesen Nachteilen einiges

---

52) Gesetz zur Neugliederung der Gemeinden und Kreise des Neugliederungsraumes Bielefeld vom 24.10.1972 - GV NW S. 284 -

53) "Sennestadt-Urteil" des Verfassungsgerichtshofes für das Land Nordrhein-Westfalen vom 2.11.1973 - VerfGH 17/72 -

von ihrem Gewicht genommen werde. Eine möglichst gut ausgestaltete Bezirksverfassung solle nach den Vorstellungen des Gesetzgebers und der Landesregierung die nachteiligen Folgen der Gebietsreform für die Bürgernähe der Kommunalverwaltung und die politische Integration ausgleichen oder zumindest mildern. Der Verfassungsgerichtshof ließ offen, ob das Institut der Bezirksverfassung nicht noch weiterer Verbesserungen bedürfe, um die zugedachte Funktion, die aktive Beteiligung des Bürgers an der Kommunalpolitik zu erhalten, auch tatsächlich erfüllen zu können. Es sei ggfs. Aufgabe des Gesetzgebers, entsprechende Änderungen der Gemeindeordnung vorzunehmen [54].

Nach vorbereitenden Gesprächen mit den Landtagsfraktionen [55] legte die Landesregierung im April 1974 einen Entwurf zur Neufassung des § 13 GO vor [56]. Dieser schlug vor, den kreisfreien Städten die Verpflichtungen aufzuerlegen, das gesamte Stadtgebiet in Stadtbezirke einzuteilen und dort Bezirksvertretungen zu bilden. Deren Mitglieder sollten entsprechend dem Bezirkswahlergebnis nach Parteilisten bestimmt werden, allerdings nicht durch direkte Wahl. Eine wesentliche Neuerung ist der praktisch unverändert Gesetz gewordene Katalog von Mindestaufgaben und -befugnissen [57].

Für kreisangehörige Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern war eine Sollvorschrift zur Bildung von Stadtbezirken für Stadtteile vorgesehen, die eine engere einheitliche Gemeinschaft darstellen. Der Entwurf sah vor, daß dort Bezirksausschüsse gebildet werden müßten [58]. Für die übrigen kreisangehörigen Städte und Gemeinden sollte es nach den Vorstellungen der Landesregierung im wesentlichen bei der Regelung des § 13 GO (Fassung 1969) bleiben [59].

---

54) Urteilsbegründung Amtlicher Umdruck S. 30 ff.

55) LT-Prot. VII S. 4664 A

56) Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und der Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen; LT-Drs. 7/3799 vom 30.4.1974

57) § 13 b des Entwurfs

58) § 13 d des Entwurfs

59) § 13 e des Entwurfs

In der Entwurfsbegründung und - von seiten aller Fraktionen - in den Landtagsberatungen wurde als Ziel der erneuten Novellierung der Bezirksverfassung hervorgehoben, die bürgerschaftliche Mitwirkung in der Gemeindeverwaltung, die Verbundenheit der Bürger in einer örtlichen Gemeinschaft und dadurch die kommunale Selbstverwaltung und die demokratische Machtausübung zu stärken und zu verbessern [60]. Die Bezirksverfassung sei - jedenfalls in den großen Städten - unabhängig von einer kommunalen Neugliederung notwendig [61] [62]. Sie dürfe aber nicht zu Desintegration und überflüssigen Konkurrenzkämpfen innerhalb der Gemeinden führen [63].

Der Vorschlag einer zwingenden Einführung der Bezirkseinteilung mit Bezirksvertretungen in den kreisfreien Städten war in den parlamentarischen Gremien [64] nicht umstritten [65].

---

60) vgl. die Stellungnahmen z.B. in: LT-Prot. VII S. 4037 -4046 (1.Lesung) und S. 4653-4667 (2.Lesung); Regierungs-Entwurf-Begründung LT-Drs. 7/3799 S. 1 und 11

61) vgl. LT-Prot. VII S. 4038 C, 4045, 4653 ff.

62) In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß in den Neugliederungsgesetzen für die Räume Münster/Hamm bis Köln - vgl. dazu S.30 FN 1 - in deutlichem Unterschied zu den früheren - vgl. dazu unten S.57 f. Vorschriften über Bezirksverfassungen durchweg fehlen. Derartige Bestimmungen in Gebietsänderungsverträgen wurden regelmäßig suspendiert - vgl. dazu Begründung des Regierungsentwurfs LT-Drs. 7/3799 S. 17 - .

63) LT-AP 7/1555 S. 4 f.; LT-Prot. VII S. 4040 f, 4043 C, 4044 B

64) Gegenvorstellungen wurden von den Vertretern der Gemeindeverbände erhoben in der Anhörung LT-AP 7/1555 S. 4 ff.

65) vgl. LT-AP 7/1599 S. 3; LT-Prot. VII S. 4039, 4041 B/C, 4042 D, 4045 D

Ebenso wurde bald Einigkeit erzielt, den Vorschlag einer Sonderregelung für die großen kreisangehörigen Städte fallen zu lassen [66]. Hingegen bestand Streit um die Frage, ob in kreisangehörigen Gemeinden die Einführung einer Bezirksverfassung dem Ermessen des Rates anheimgestellt bleiben könne [67], oder ob es angebracht sei, die Gemeindevertretungen mit einer Soll-Vorschrift stärker zu binden[68]. Es wurde auch erwogen, diesen Gemeinden die Möglichkeit zu geben, an Stelle der herkömmlichen Bezirksausschüsse ebenfalls wie in den kreisfreien Städten Bezirksvertretungen zu bilden [69].

Die für die Novellierung 1974 maßgeblichen Überlegungen des Gesetzgebers und ihre Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen [70]:

1. Als Ziel der Bezirksverfassung trat die Erleichterung der - in der Zwischenzeit durchgeführten - kommunalen Neugliederung in den Hintergrund. Herausragende Funktion der neuen Bezirksverfassung soll die Stärkung des Zusammengehörigkeitsgefühls und die Verbesserung der bürgerschaftlichen Mitverwaltung in den Gemeinden, insbesondere in den Großstädten sein [71].

---

66) vgl. LT-AP 7/1599 S. 17-19

67) vgl. LT-AP 7/1599 S. 17,19

68) vgl. LT-AP 7/1635 S. 19 f. und Antrag der CDU-Fraktion LT-Drs. 7/4306

69) so ein FDP-Vorschlag in LT-AP 7/1635 S. 20 mit ablehnenden Stellungnahmen von CDU und SPD S. 21 ff.

70) Bezüglich der im vorstehenden nicht einzeln erörterten Punkte wird auf die Beratungsunterlagen verwiesen, insbesondere die Ausschußvorlage 7/1686 vom 27.9.1974 und die zusammenfassende Darstellung im Bericht des Kommunalpolitischen Ausschusses zur 2. Lesung, LT-Drs. 7/4286 vom 10.10.1974 S. 4 f., 8 - 11, 13 f. und die Synopse S. 29 - 39. Die wesentlichen Streitpunkte ergeben sich aus den Änderungsanträgen der CDU-Fraktion, LT-Drs. 7/4303 - 4306

71) vgl. S. 44 und 45 FN 60 - 62 ; von Loebell/Henrichs S. 1

2. Allen kreisfreien Städten wird die Verpflichtung zur ganzflächigen Bezirkseinteilung auferlegt [72]. Für die Zahl der Bezirke und deren Abgrenzung untereinander wurden detaillierte Bestimmungen eingeführt [73]. Nach kontroverser Diskussion [74] wurde die Sollbestimmung aufgenommen, den Kernbereich des Großstadtgebietes nicht auf mehrere Stadtbezirke aufzuteilen [75].

3. In den Großstadtbezirken müssen jetzt Bezirksvertretungen gebildet werden, deren Zusammensetzung in § 13 a GO im einzelnen geregelt worden ist. Die Bezirksvertretungen werden nach Parteilisten entsprechend dem Bezirkswahlergebnis vom Rat zusammengesetzt. Verfahrensrechtlich finden die für den Rat geltenden Regelungen entsprechende Anwendung einschließlich eines abgewandelten Dringlichkeitsbeschlußrechtes [76] für den Bezirksvorsteher [77] zusammen mit einem weiteren Mitglied.

4. Den Bezirksvertretungen in den kreisfreien Städten wird durch § 13 d GO ein durch den Rat nicht entziehbares Mindestfeld von Aufgaben und Befugnissen zugewiesen. Es handelt sich um ein Entscheidungsrecht auf bestimmten bezirksbezogenen Sachgebieten. Hinzu tritt ein Anhörungs- und Initiativrecht. Bei Kompetenzkonflikten zwischen Bezirksvertretungen untereinander und Ratsausschüssen entscheidet der Hauptausschuß.

---

72) vgl. § 13 Abs. 1 mit den - im einzelnen umstrittenen (vgl. dazu LT-AP 7/1635 S. 4 - 6; LT-Drs. 7/4304; LT-Prot. VII S. 4656 D) Ausnahmen in Absatz 5

73) vgl. § 13 Abs. 2 - 5

74) vgl. die Stellungnahmen hierzu in LT-AP 7/1635 S.2f.; LT-Drs. 7/4303; LT-Prot. VII S. 4656, 4659 C

75) vgl. § 13 Abs. 2 letzter Satz

76) vgl. § 13 a Abs. 7

77) Dies ist die Bezeichnung für den Vorsitzenden der Bezirksvertretung, die sich gegenüber dem CDU-Vorschlag "Bezirksbürgermeister" durchsetzte, vgl. dazu: LT-AP 7/1599 S. 4 u. 13; LT-Drs. 7/4305; LT-Prot. VII S. 4660 A, 4667 A, B

5. Den Bezirksvertretungen müssen Haushaltsmittel durch den Rat bereitgestellt werden. Die Entscheidung über die Haushaltssatzung bleibt jedoch allein Sache des Rates [78].

6. Für jeden Stadtbezirk in den kreisfreien Städten ist nach näherer Maßgabe des § 13 c GO eine Bezirksverwaltungsstelle einzurichten.

7. Der Vorschlag einer "Soll-Regelung" für die Bildung von Bezirken mit Bezirksausschüssen in kreisangehörigen großen Städten [79] konnte sich nicht durchsetzen, ebensowenig der Wunsch, eine derartige Soll-Vorschrift für alle kreisangehörigen Gemeinden einzuführen [80]. Mit Rücksicht auf örtliche Besonderheiten soll in diesem Bereich die volle Entscheidungsfreiheit der Gemeinderäte bleiben [81].

8. Auch für die Bezirksverfassung in kreisangehörigen Gemeinden, die sich an die Fassung 1969 des § 13 GO anlehnt, wurden einige detaillierte Regelungen für nützlich erachtet: Die Bezirksausschüsse sind vom Rat entsprechend dem Bezirkswahlergebnis zu wählen; im Unterschied zu den Bezirksvertretungen der Großstädte aber nicht aufgrund von vor der Kommunalwahl einzureichenden Parteilisten [82]. Sie bleiben Ratsausschüssen gleichgestellt. Den Bezirksausschüssen "sollen" bezirkliche Aufgaben zur Entscheidung übertragen werden [83].

---

78) Die Hauptdiskussionsbeiträge hierzu sind: LT-AP 7/1599 S. 14 f.; Ausschußvorlage 7/1686 v. 27.9.1974 S. 8; LT-Prot. VII S. 4657 C, 4659 D, 4665 C, D; vgl. von Loebell/Henrichs S. 4

79) vgl. Regierungs-Gesetzentwurf LT-Drs. 7/3799, § 13 d

80) vgl. den Alternativentwurf der CDU-Fraktion LT-Drs. 7/4306 mit mündlicher Begründung in LT-Prot. VII S. 4660 C, D

81) vgl. LT-Prot. VII S. 4657 D und 4664

82) vgl. § 13 d Abs. 4

83) vgl. § 13 d Abs. 3 mit Stellungnahme LT-AP 7/1635 S. 23 f.

9. Der in kreisangehörigen Gemeinden an Stelle des Bezirksausschusses weiterhin wählbare Ortsvorsteher kann nunmehr auch zum Ehrenbeamten ernannt und mit der Erledigung bestimmter Geschäfte der laufenden Verwaltung betraut werden [84].

Insgesamt bringt somit die Novellierung 1974 eine sehr detaillierte, die kreisfreien Städte in ihrer Entscheidungsfreiheit wesentlich stärker einengende Regelung, deren Bewährung in einigen Jahren erneut überprüft werden soll [85].

---

84) vgl. § 13 d Abs. 6 und 7
85) vgl. LT-Prot. VII S. 4666 C

§ 3

DIE EINFÜHRUNG DER BEZIRKS-VERFASSUNG IN DEN GEMEINDEN

Den empirischen Untersuchungen liegt - wie oben bereits ausgeführt - die zweite der drei erörterten Gesetzesfassungen zugrunde, welche in der Zeit von Mitte 1969 bis Ende 1974 bzw. bis zur Kommunalwahl 1975 Gültigkeit besaß. Nach dieser Regelung war die Entscheidung für oder gegen die Einführung einer Bezirksverfassung in das Ermessen des Gemeinderates gestellt [86]. Die Grundlage und den rechtlichen Rahmen für die Ausübung des Ermessens gab § 13 GO (1969). Es wäre unrichtig, neben oder anstelle dieser Vorschrift etwa die allgemeine Satzungsgewalt der Gemeinde in eigenen Angelegenheiten als Rechtsgrundlage für die Ausbildung einer Ortschaftsverfassung heranzuziehen [87]. Denn § 13 GO (1969) enthielt insofern eine abschließende spezielle Regelung; dies muß man schon deswegen annehmen, weil andernfalls die in § 13 GO (1969) angeordneten Begrenzungen der Gestaltungsfreiheit der Gemeinden ins Leere gingen.

§ 13 GO (1969) kannte keine Verpflichtung der Gemeinden, auch nicht unter bestimmten Voraussetzungen, eine Ortschaftsverfassung einführen zu müssen.

Auf der anderen Seite war das Recht der Gemeinde, eine Ortschaftsverfassung einzuführen, auch nicht von der Erfüllung bestimmter Voraussetzungen abhängig [88].

---

86) VerwVO zu § 13 GO (1969), Ziff. 1; Kottenberg/Rehn GO § 13 Anm. I 1; von Loebell Neugliederung II/5.3; Rauball GO § 13 Anm. 2; vgl. auch Körner GO § 13 Anm. 2. Für den Bereich der kreisangehörigen Gemeinden gilt dies auch nach § 13 d Abs. 1 Satz 1 GO (1974) weiterhin; vgl. Dunkel/Theiß S. 53 f.

87) so aber Brede S. 23

88) vgl. hierzu die Stellungnahme im Gesetzgebungsverfahren, oben S. 38 f.

Mit diesem weiten Ermessensspielraum unterscheidet sich die Bestimmung des § 13 GO (1969) von den Regelungen einiger anderer Bundesländer [89]. Auch im Schrifttum werden unterschiedliche Lösungen für richtig gehalten. Es finden sich Befürworter einer generellen [90] oder an bestimmte Voraussetzungen geknüpften [91] Verpflichtung der Gemeinden zur Einführung einer Ortschaftsverfassung. Dem wird entgegengehalten, daß die Vielgestaltigkeit und Unterschiedlichkeit der jeweiligen örtlichen Verhältnisse eine generelle Regelung nicht empfehlenswert erscheinen lasse; es müsse für jeden Einzelfall die beste Lösung gesucht werden [92].

---

89) In den Stadtstaaten Hamburg, Bremen und Berlin, die schon wegen ihrer Struktur die Frage nur auf der Landesebene beantworten können, die zugleich der Gemeindeebene in den anderen Bundesländern entspricht, ist die Bezirksverfassung materiell Teil der Landesverfassung. Nach Art. 60 der bayrischen GO müssen Städte mit mehr als 100.000 Einwohnern ihr Gebiet in Bezirke aufteilen, in denen dann Bezirksausschüsse gebildet werden können.
Eine Sollvorschrift bestand bis 1971 in Hessen, allerdings nur für "größere Gemeinden".
In Baden-Württemberg - § 75 GO i.d.F. vom 6.7.1965 - ist Voraussetzung für eine Bezirksverfassung eine Mindesteinwohnerzahl von 1.500.
In Rheinland-Pfalz kann nach § 75 GO vom 25.9.1964 die Ortschaftsverfassung in Städten über 50.000 Einwohnern für das gesamte Stadtgebiet, im übrigen nur in Ortsteilen eingeführt werden, die eine engere örtliche Gemeinschaft darstellen.

90) so Baltzer KPBl 1972, 265 f.

91) KPBl 1973, 99; vgl. jetzt §§ 13 - 13 c GO (1974)

92) Bauer S. 137; Bornkessel BayBgm 1950, 146 f.; Eulerich S. 71, Odenbreit GO S. 242; vgl. auch S. 48 FN 81

An die Spitze der weiteren Einzeluntersuchungen gehört daher die Frage nach den Gründen, welche für die Einführung der Bezirksverfassung in den Gemeinden maßgeblich waren.

I. DIE GRÜNDE FÜR DIE EINFÜHRUNG DER BEZIRKSVERFASSUNG

Nach Ansicht einiger Autoren läßt sich zwischen der kommunalen Neugliederung und der Einführung der Ortschaftsverfassung ein objektiver Zusammenhang feststellen. Eine Gemeindeneugliederung bilde häufig den - jedenfalls äußeren - Anlaß für die Ausbildung einer Ortschaftsverfassung in den neuen Gemeinden [93].

Die empirischen Untersuchungen ergaben folgendes Bild:

1. Der zeitliche Zusammenhang zwischen kommunaler Neugliederung und Einführung einer Bezirksverfassung

Auf der festen Grundlage der Neugliederungsgesetze des Landes und der Auswertung der ersten Umfrage lassen sich die Beziehungen zwischen der Einführung einer Bezirksverfassung und der kommunalen Neugliederung sowie der Gemeindegröße tabellarisch wie folgt darstellen (berücksichtigt ist hierbei die Bezirksverfassung in jeder möglichen Form):

---

93) Friese KPBl 1959, 422; Körner GO § 13 Anm. 1; von Loebell Neugliederung II/5.6; vgl. auch: Kottenberg/Rehn GO § 13 Anm. I 1, 2; Schwabe S. 138

Tabelle 1: Einfluß von Gemeindegröße und kommunaler Neugliederung auf die Realisierung der Bezirksverfassung

	kreisangehörige Städte und Gemeinden mit einer Einwohnerzahl bis zu:				kreisfreie Städte	Städte u. Gemeinden insgesamt
	10ooo	20ooo	50ooo	über 50ooo		
Antworten insgesamt	73	128	116	42	18	377
davon war die Neugliederung durchgeführt in:	73	85	69	13	3	243
die Ortschaftsverfassung war eingeführt:	37	56	44	13	8	158
davon war die gemeindliche Neugliederung durchgeführt in:	37	54	42	13	3	149

Aus dieser Tabelle 1 läßt sich ablesen: In den kreisangehörigen Gemeinden und Städten ist die Ortschaftsverfassung - bis auf 4 Ausnahmen - nur in solchen Gemeinden verwirklicht, welche in die gemeindliche Neugliederung bereits einbezogen worden waren. In diesen 146 Gemeinden ist die Bezirksverfassung in unmittelbarem zeitlichen Zusammenhang mit dem jeweiligen Inkrafttreten der Gesetze der Gemeindegebietsreform verwirklicht worden (Siehe hierzu auch unten Anhang II).

Für den Bereich der kreisangehörigen Städte und Gemeinden läßt sich demnach sagen, daß die Bezirksverfassung fast ausschließlich im Zusammenhang mit der kommunalen Neugliederung verwirklicht worden ist. Allerdings ist eine Bezirksverfassung nicht in allen von der kommunalen Neugliederung betroffenen kreisangehörigen Gemeinden eingeführt worden. Im Schnitt war dies nur in 58,9 % der Fall. Dabei besteht

zwischen den drei Gemeindegruppen mit mehr als 10.000 Einwohnern kein nennenswerter Unterschied; in allen drei Gruppen liegt der vom-Hundert-Anteil der Gemeinden mit Bezirksverfassung in den Neugliederungsgebieten wenig über 60 %. In den kleinen Gemeinden bis zu 10.000 Einwohnern ist hingegen nur in jeder zweiten der von der Neugliederung betroffenen Gemeinden eine Bezirksverfassung eingeführt worden. Die Einwohnerzahl der Gemeinde spielt also bei der Entscheidung für die Verwirklichung der Bezirksverfassung im Bereich der kreisangehörigen Städte und Gemeinden eine bloß untergeordnete Rolle: Nur in den kleinen Gemeinden unter 10.000 Einwohnern findet sich eine Bezirksverfassung seltener als in den größeren kreisangehörigen Gemeinden.

Anders scheint es auf den ersten Blick im Bereich der kreisfreien Städte auszusehen. In acht von 18 Fällen war dort eine Bezirksverfassung verwirklicht. Nur in drei dieser Großstädte (Bonn, Aachen und Bielefeld) war die kommunale Neugliederung bereits abgeschlossen; in diesen Fällen war sie zugleich Anlaß für die Einführung der Bezirksverfassung. Auch die Bezirksverfassung in Hamm läßt sich auf die dort zum 1.1.1968 verwirklichte Gebietsreform zurückführen, die jedoch nur eine vorläufige Teillösung brachte, nicht schon die endgültige kommunale Neugliederung dieses Raumes. Die Städte Krefeld und Düsseldorf haben jeweils nur für einen einzigen Stadtteil eine Bezirksverfassung ins Leben gerufen. Diese geht in beiden Fällen auf Gemeindevereinigungen in den Jahren 1928/1929 zurück. Krefeld-Uerdingen liefert geradezu das Musterbeispiel für eine Bezirksverfassung, die aus Anlaß einer Eingemeindung entwickelt worden ist und sich als sehr dauerhaft erwiesen hat [94]. Schließlich zeigt auch die Bezirksaufteilung in den noch verbleibenden Städten Duisburg [95] und Mönchengladbach

---

94) Die Bezirksverfassung in Krefeld-Uerdingen weist im übrigen eine Reihe von bemerkenswerten Eigentümlichkeiten auf, auf die im weiteren, weil sie untypisch und nur aus der geschichtlichen Entwicklung heraus verständlich sind, nur bruchstückhaft eingegangen werden kann: vgl. dazu Heun KPBl 1957, 310 ff. und unten S. 65, insbesondere FN 103

95) vgl. zur Entstehung der Bezirksverfassung in Duisburg: Spiecker BayBgm 1962, 303; Storm KPBl 1964, 215

einen Zusammenhang mit den zwischen den beiden Weltkriegen durchgeführten Eingemeindungen. Ein unmittelbarer zeitlicher Zusammenhang besteht hier allerdings nicht.

Bei näherem Hinsehen zeigt sich also, daß auch im Bereich der Großstädte die Einführung einer Bezirksverfassung einen engen Zusammenhang mit der kommunalen Neugliederung aufweist. Die These, in Großstädten führe schon allein die Größe der Stadt zur Realisierung der Bezirksverfassung, läßt sich für die Zeit der Geltung des § 13 GO in den Fassungen 1952 und 1969 mithin nicht erhärten. Vielmehr war auch in diesem Bereich in erster Linie die Durchführung einer Gemeindegebietsreform Anlaß für die Einführung einer Bezirksverfassung.

Dieses Bild verändert sich ein wenig, wenn man die vier Städte Dortmund, Essen, Hagen und Wuppertal hinzu nimmt, in denen "Bürgerausschüsse" gebildet waren. Auch diese Städte waren in Bezirke eingeteilt. Die Bürgerausschüsse hatten jedoch lediglich beratende Aufgaben; sie waren keine Ratsausschüsse und keine Bezirksausschüsse im Sinne des § 13 GO (1969). Die Bürgerausschüsse setzten sich ausschließlich aus nicht dem Rat angehörigen Bürgern der Bezirke zusammen. Sie hatten nur das Recht, zu Fragen ihres Bezirks Stellung zu nehmen, insbesondere, soweit der Stadtrat hierzu aufforderte. Zählt man gleichwohl die genannten vier Städte zu denen mit "Bezirksverfassung im weiteren Sinne", so kann man mit aller Vorsicht sagen, daß in Großstädten - neben dem dominierenden Gesichtspunkt der kommunalen Neugliederung - auch die Stadtgröße Anlaß für die Einführung der Bezirksverfassung in diesem erweiterten Sinne geboten hat.

2. <u>Gebietsänderungsverträge, aufsichtsbehördliche Bestimmungen aus Anlaß der Gemeindeneugliederung und Hauptsatzung als örtliche Quellen der Bezirksverfassung</u>

Neben dem zeitlichen Zusammenhang erlauben die Rechtsquellen den sicheren Schluß auf die Gemeindeneugliederung als auslösendes Moment für die Einführung der Bezirksverfassung in den Gemeinden Nordrhein-Westfalens.

Hierzu muß zunächst klargestellt werden, welche Rechtsquellen für die örtliche Konkretisierung der Bezirksverfassung nach § 13 GO (1969) in Betracht kamen. Denkbar sind

- Hauptsatzung
- Gebietsänderungsvertrag
- Bestimmungen der Aufsichtsbehörde nach § 15 GO
- einfache Ortssatzung
- einfache Ratsbeschlüsse

Unstreitig zulässig war nach § 13 Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 und Abs. 4 letzter Halbsatz GO (1969) die Regelung in der Hauptsatzung und im Gebietsänderungsvertrag. Aus § 13 Abs. 5 in Verbindung mit § 15 GO (1969) ergibt sich ferner, daß in den aufsichtsbehördlichen Bestimmungen zur Regelung von Einzelheiten anläßlich einer Gebietsänderung Festlegungen über die Bezirksverfassung enthalten sein dürfen. Hiergegen wird allerdings der Einwand erhoben, es handele sich um einen nach Artikel 28 des Grundgesetzes unzulässigen Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinde, weil und soweit deren Funktionsfähigkeit durch staatlichen Eingriff beseitigt werde, indem sie in Bezirke zersplittert werde [96]. Die späteren Ergebnisse dieser Untersuchung zeigen jedoch, daß der Rahmen des § 13 GO (1969) keine Bezirksverfassung zuläßt, welche die Einheit der Gemeinde gefährden könnte. Die Praxis widerlegt derartige Befürchtungen. (vgl. dazu S. 114 - 116, 156 - 158)
Die Bedenken gegen die Zulässigkeit der Anordnung einer Bezirksverfassung in aufsichtsbehördlichen Bestimmungen aus Anlaß einer Gemeindeneugliederung greifen daher nicht durch.

Die beiden weiteren oben genannten Möglichkeiten werden hingegen durch die Bestimmung des § 13 Abs. 2 Satz 2 GO (1969) ausgeschlossen: Abgesehen von den Sonderfällen der Regelung in einem Gebietsänderungsvertrag oder in aufsichtsbehördlichen Bestimmungen nach § 15 GO (1969) muß die grundsätzliche Entscheidung für eine Bezirksverfassung - die Entscheidung über das "ob" - in der Hauptsatzung der Gemeinde

---

96) vgl. dazu Bückmann S. 176 f.; Püttner JR 1966, 82; Stern/Püttner S. 40

getroffen werden [97]. Ferner sind die in § 13 Abs. 3 GO (1969) genannten Einzelfragen zwingend in der Hauptsatzung zu regeln, während keine Bedenken bestehen, weitere Details in einfachen Gemeindesatzungen oder durch einfache Ratsbeschlüsse zu regeln [98].

Die Untersuchung, welche der drei möglichen Rechtsquellen der jeweiligen örtlichen Bezirksverfassungsregelung zugrunde liegt, wird Aufschlüsse über die Gründe für die Realisierung ermöglichen. Sie wurde anhand der Neugliederungsgesetze samt Anlagen und der Hauptsatzungen durchgeführt, beschränkt auf den Kreis der Gemeinden mit Bezirksausschüssen, und ergibt folgendes Bild: In 17 der 53 untersuchten Gemeinden fand sich die eingehende Regelung der Bezirksverfassung in den Gebietsänderungsverträgen, die im Zuge der kommunalen Neugliederung abgeschlossen worden waren. In 15 dieser Gemeinden wird - entsprechend einer Empfehlung in Ziff. 1 der Verwaltungsverordnung zu § 13 GO (1969) - die im Gebietsänderungsvertrag getroffene Regelung in der Hauptsatzung der neuen Gemeinde wiederholt, teilweise unter redaktionellen Änderungen, aber immer ohne wesentliche Inhaltsänderung. In einem der beiden übrigen Fälle findet sich in der Hauptsatzung eine Verweisung auf den Gebietsänderungsvertrag.

In 28 weiteren Gemeinden ist in den Gebietsänderungsverträgen die grundsätzliche Bestimmung enthalten, daß in bestimmten Gebieten der neuen Gemeinde Bezirke mit Bezirksausschuß zu errichten seien. Die Gebietsänderungsverträge enthalten in diesen Fällen nur die grundsätzliche Entscheidung für die Einführung der Ortschaftsverfassung mit Bezirksausschuß. Die Regelung der Einzelheiten ist ausdrücklich der Hauptsatzung der neuen Gemeinde vorbehalten. Das gilt insbesondere für die Frage, welche Aufgaben und Befugnisse dem Bezirksausschuß zugewiesen werden sollen. Als Besonderheit ist zu vermerken, daß in 4 der 28 Gemeinden in den Gebietsänderungsverträgen bereits detaillierte Regelungen enthalten

---

97) Berkenhoff S. 207; Körner GO § 13 Anm. 1, 2; Kottenberg/Rehn GO § 13 Anm. I 1; von Loebell GO § 13 Anm. 4; Rauball GO § 13 Anm. 2; R. Rauball S. 40 f.
98) von Loebell KPBl 1975, 397

waren, die aber von der Aufsichtsbehörde suspendiert worden sind mit dem Bemerken, die Regelung solle in der Hauptsatzung der neuen Gemeinde getroffen werden. Entsprechend der Bestimmung in den Gebietsänderungsverträgen findet sich zumeist auch tatsächlich die eingehende Regelung in den Hauptsatzungen der neuen Gemeinden, in einigen Fällen in besonderen Satzungen, welche als Bestandteil der Hauptsatzung gelten. In zwei Städten (Hüttental und Siegen) ist die Anordnung, Bezirksausschüsse zu bilden, in den Bestimmungen der Aufsichtsbehörde zur Gemeindeneugliederung getroffen.

Es verbleiben folgende sechs Städte, in denen die Bezirksverfassung lediglich in der Hauptsatzung enthalten ist: Düsseldorf, Duisburg, Krefeld, Mönchengladbach, Greven und Rodenkirchen. Bereits oben (S.54 f) ist darauf hingewiesen worden, daß in den vier erstgenannten dieser Städte eine eindeutige Beziehung zwischen kommunalen Neugliederungsmaßnahmen und der Ausbildung einer Bezirksverfassung besteht.

Die Untersuchung der Hauptsatzungen und der Regelungen anläßlich der Gemeindeneugliederung läßt sich daher zusammenfassen: Die grundsätzliche Entscheidung für die Einführung von Bezirksausschüssen ist in 85 % der Fälle in Gebietsänderungsverträgen zwischen den zur neuen Gemeinde vereinigten früheren Gemeinden getroffen. Man kann annehmen, daß diese Bestimmungen von den kleineren untergehenden Gemeinden verlangt worden sind, welche in der neuen Gemeinde nach den gegebenen Größenverhältnissen nicht den dominierenden Teil abgeben; bei den Vertragsverhandlungen wird das Motiv vorrangig gewesen sein, für die untergehende Gemeinde einen Rest Eigenleben innerhalb der größeren Gemeinde zu erhalten.

3. <u>Sonderfälle der Nichtverwirklichung der Bezirksverfassung trotz entsprechender Anordnung bei der Gemeindegebietsreform</u>

Bei dem Vergleich der Ergebnisse der ersten Umfrage und der vorgelegten Hauptsatzungen auf der einen und den Gesetzen zur kommunalen Neugliederung auf der anderen Seite

fällt folgende bemerkenswerte Besonderheit auf: Nicht alle Gemeinden, die durch Gebietsänderungsverträge zur Einführung der Bezirksverfassung mit Bezirksausschüssen verpflichtet gewesen wären, haben sich an diese Verpflichtung gehalten. 7 Gemeinden, für die in Gebietsänderungsverträgen bzw. den aufsichtsbehördlichen Bestimmungen die Bildung von Bezirksausschüssen vorgesehen war, haben keinen Bezirksausschuß gebildet. Weitere 9 Gemeinden, die zur Berufung von Ortsvorstehern verpflichtet gewesen wären, haben von der Verwirklichung dieser Bestimmung abgesehen. In einem Fall ist anstelle eines vorgesehenen Bezirksausschusses ein Ortsvorsteher eingesetzt worden. Schließlich ist in 13 neuen Gemeinden eine Bezirksverfassung nicht eingeführt worden, nachdem es in den entsprechenden Gebietsänderungsverträgen bzw. aufsichtsbehördlichen Bestimmungen geheißen hatte, daß eine Ortschaftsverfassung "eingeführt werden könne" oder "empfohlen werde".

Hier liegt der Schluß nahe, daß die Ortschaftsverfassung zwar in der Zeit der Vorbereitung auf die gemeindlichen Neugliederungen als Ersatzstück für die verlorengehende Selbständigkeit gefordert oder angeboten worden ist, daß aber entweder ein beständiges Interesse an ihrer Realisierung sich nach Vollzug der Gemeindegebietsreform nicht zeigte, oder daß die größeren Teile der neuen Gemeinde das vor der Eingemeindung den kleineren Teilen gegebene Versprechen nicht eingelöst haben.

Die 16 Gemeinden, in denen trotz zwingender Anordnung im Gebietsänderungsvertrag bzw. - in zwei dieser Fälle - in den aufsichtsbehördlichen Bestimmungen aus Anlaß der Gemeindeneugliederung die Bezirksverfassung nicht verwirklicht worden ist, wurden mit besonderen Schreiben nach den Gründen hierfür und nach möglichen Reaktionen der Kommunalaufsichtsbehörden gefragt. Dabei stellte sich heraus, daß in einigen Gemeinden die Bezirksverfassung noch nachträglich nach den Kommunalwahlen 1975 verwirklicht worden ist. Soweit im übrigen eine Begründung für die Nichtverwirklichung gegeben wird, heißt es zumeist, daß die Gemeinderäte der neuen Gemeinden nach der Neugliederung eine

Bezirksverfassung nicht für notwendig erachtet hätten; der Aufwand sei ihnen nicht lohnenswert erschienen, da ein wirkliches Bedürfnis sich nicht gezeigt habe. Die Kommunalaufsicht habe in allen Fällen keine Reaktionen gezeigt. Die oben angestellten Vermutungen werden durch diese Ergebnisse zwar nicht ausdrücklich bestätigt, aber auch nicht widerlegt: Der Argwohn, daß die eingemeindeten Gebiete übergangen wurden, bleibt bestehen.

4. Zusammenfassung und Wertung der Ergebnisse

Für die Einführung der Bezirksverfassung in den Gemeinden Nordrhein-Westfalens war die Bildung von neuen, größeren Gemeinden der durchweg ausschlaggebene Anlaß. Die grundsätzliche Entscheidung für die Bezirksverfassung wurde ganz überwiegend in den Verhandlungen zwischen den Gemeinden im Rahmen der kommunalen Neugliederung getroffen und in den Gebietsänderungsverträgen festgelegt. Die Einzelheiten der Konkretisierung der Bezirksverfassung wurden zum Teil bereits in den Gebietsänderungsverträgen geregelt, zum Teil in den Hauptsatzungen der neuen Gemeinden.

Die Gemeindegröße spielt bei der Entscheidung für oder gegen die Realisierung der Bezirksverfassung nur in zwei Bereichen eine Rolle: Im Kreise der kleinen Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern fand sich auch nach Neugliederungsmaßnahmen ein geringerer Anteil von Gemeinden mit Bezirksverfassungen. Eine sehr geringe Gemeindegröße ist also eine gewisse Sperre gegen Bezirksverfassungen. Im Bereich der Großstädte mit mehreren hunderttausend Einwohnern war bis zur Novelle zur Gemeindeordnung von 1974 nur eine sehr geringe Tendenz erkennbar, auch ohne kommunale Neugliederung eine Bezirksverfassung zu realisieren.

Die Zielvorstellungen des Landesgesetzgebers bei der Novelle der Gemeindeordnung von 1969 haben sich demnach erfüllt: Die Gemeinden haben zu einem großen Teil im Zuge der gemeindlichen Neugliederungen von der Möglichkeit, Bezirksverfassungen in den neuen Gemeinden einzuführen, Gebrauch gemacht. Dies war sehr häufig ein wesentliches

Teilstück von Eingemeindungsverhandlungen und dürfte diese erleichtert haben.

Auch die im Jahre 1974 getroffene Entscheidung des Landtages, den Großstädten die Bezirksverfassung zwingend vorzuschreiben, erweist sich als konsequent: Diese Städte sahen - im Gegensatz zur Mehrheit des Landtages - ihre Größe allein überwiegend nicht als ausreichenden Grund für die Einführung einer Bezirksverfassung an.

II. DIE GRÜNDE FÜR DIE ENTSCHEIDUNG ZWISCHEN BEZIRKSAUSSCHUSS UND ORTSVORSTEHER

Entsprechend der engeren Themenstellung dieser Arbeit muß unterschieden werden zwischen den beiden Modellen einer Bezirksverfassung, die § 13 GO (1969) den Gemeinden zur Verfügung stellt, nämlich der Bildung von Bezirksausschüssen oder der Wahl von Ortsvorstehern in den Gemeindebezirken. Es sollen die Kriterien untersucht werden, welche für die Wahl des einen oder anderen Modells in den Gemeinden ausschlaggebend waren.

Vom Gesetz wurde diese Entscheidung dem Ermessen der Gemeinden überlassen und an keine Voraussetzung geknüpft. In der Literatur wird die Vorstellung geäußert, daß Ortsvorsteher eher zu kleineren Gemeinden und Bezirken, vorwiegend im ländlichen Raum paßten; Bezirksausschüsse hingegen seien besser für größere Städte und entsprechend größere Bezirke geeignet [99].

Die Untersuchung erbrachte folgendes: In 54 der 158 nordrhein-westfälischen Gemeinden, in denen am 1.1.1974 eine Bezirksverfassung praktiziert wurde, gab es einen oder

---

99) VerwVO zu § 13 GO Ziff. 2 u. 4; Beth KPBl 1975, 385; Bernhardt S. 169; Dunkel/Theiß S. 58; Köhne KPBl 1970, 1012 f.; Körner GO § 13 Anm. 3; KPBl 1970, 280; KPV-Dokumentation S. 50; Schwabe S. 139

mehrere Bezirksausschüsse [100]. In 9 dieser 54 Gemeinden gab es in einigen Bezirken Bezirksausschüsse, in anderen Ortsvorsteher. In den verbleibenden 104 Gemeinden gab es nur Ortsvorsteher.

Die Beziehungen zwischen der Einführung von Ortsvorstehern oder Bezirksausschüssen und Gemeindegrößen zeigt die folgende Tabelle 2:

Tabelle 2: Einfluß der Gemeindegröße auf die Entscheidung für Ortsvorsteher bzw. Bezirksausschüsse

	kreisangehörige Städte und Gemeinden mit einer Einwohnerzahl bis zu:				kreisfreie Städte	Gemeindezahl insgesamt:
	10000	20000	50000	über 50000		
Anzahl der Gemeinden mit Bezirksausschüssen:	10	13	18	5	8	54
Anzahl der Gemeinden, in denen nur Ortsvorsteher bestellt sind:	27	43	26	8	-	104

In den Großstädten finden sich also fast ausschließlich Bezirksausschüsse. Ortsvorsteher wurden dort nur in wenigen Bezirken bestellt, z.B. in Bonn für 4 kleinere der 8 Bezirke.

---

100) Rehn Städte- und Gemeinderat 1974, 222, nennt, da er alle nordrhein-westfälischen Gemeinden erfaßt hat, 62 kreisangehörige Gemeinden, welche eine "Bezirkseinteilung" vorgenommen hätten. (Gemeint dürfte die Bildung von Bezirksausschüssen sein). Möglicherweise berücksichtigt Rehn allerdings auch tatsächlich nicht existierende Bezirksausschüsse, deren Bildung aber vorgesehen war (vgl. S. 58 f.)

In allen übrigen Gemeindegrößengruppen überwiegt hingegen die Zahl der Städte und Gemeinden, welche die Bezirksverfassung in Form der Einsetzung von Ortsvorstehern verwirklicht haben. Das gilt überraschenderweise auch für die Gruppe der kreisangehörigen Städte über 50.000 Einwohner. Die Häufigkeit der Bildung von Bezirksausschüssen im Verhältnis zur Einsetzung von Ortsvorstehern nimmt mit wachsender Einwohnerzahl deutlich zu: In den Gemeinden mit bis zu 20.000 Einwohnern finden sich Ortsvorsteher mehr als dreimal so häufig wie Bezirksausschüsse. Unter den Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern beträgt der Anteil der Städte mit Ortsvorstehern hingegen nur etwa das 1,5-fache der Städte mit Bezirksausschüssen.

Die Praxis bestätigt also, daß Ortsvorsteher eher in kleineren Gemeinden, Bezirksausschüsse eher in größeren Gemeinden anzutreffen sind. Von den kreisfreien Großstädten ist Bonn die einzige, die auch Ortsvorsteher eingesetzt hat. Die Einwohnerzahl in den Bezirken mit Ortsvorstehern ist dabei deutlich geringer als diejenige in den Bezirken mit Bezirksausschüssen. Dasselbe gilt auch für die übrigen 8 Städte, in denen sowohl Bezirksausschüsse als auch in anderen Bezirken Ortsvorsteher eingesetzt sind. In diesen Gemeinden wird deutlich, daß das eigentliche Kriterium für die Entscheidung zwischen Ortsvorsteher und Bezirksausschuß die Einwohnerzahl im Bezirk und nicht jene in der gesamten Gemeinde ist. Hierbei ist offensichtlich die Überlegung maßgeblich, daß zur sachgerechten Interessenwahrnehmung für kleinere Bezirke eine Einzelperson genügt, während für größere Bezirke wegen des breiteren Interessenspektrums der Bevölkerung und wegen der größeren Zahl an Aufgaben eine Mehrzahl von Personen erforderlich ist. Konkrete Einwohnerzahlen von Gemeinden oder Bezirken lassen sich daher als Grenzwerte für die Einsetzung von Ortsvorstehern oder Bezirksausschüssen nicht nennen. So liegen die Einwohnerzahlen in 10 der 38 näher untersuchten Bezirke mit Bezirksausschüssen unter 1.500. Festgehalten werden kann jedoch die generelle Tendenz: Je größer die Einwohnerzahl des Bezirks absolut und im Verhältnis zur Bevölkerungs-

größe anderer Bezirke ist, desto eher wird ein Bezirksausschuß eingesetzt und nicht ein Ortsvorsteher.

Auch unter diesem Aspekt bestätigt die empirische Untersuchung die Entscheidung des Gesetzgebers, den Gemeinden die Wahl zwischen den beiden Grundmodellen der Bezirksverfassung freizustellen. Die Praxis der Gemeinden zeigt, daß es in dieser Frage keine festen Regeln und keine starren Grenzen gibt, daß vielmehr in erster Linie örtliche Überlegungen für die Entscheidung maßgeblich sind.

Es ist daher auch sinnvoll, daß der Landtag auch bei der Novellierung 1974 den kreisangehörigen Städten und Gemeinden die Entscheidung für das eine oder andere Modell weiterhin freigestellt hat.

§ 4

DIE EINTEILUNG DES GEMEINDE-GEBIETES IN BEZIRKE

Die grundsätzliche Entscheidung für die Einführung der Bezirksverfassung ist in der Praxis kaum ohne gleichzeitige Festlegung der Bezirksgrenzen vorstellbar. Die Lebenskraft und der Erfolg einer Bezirksverfassung werden in erheblichem Maße von einer sinnvollen und ausgewogenen Bezirksabgrenzung abhängen. Deren Verwirklichung soll daher näher untersucht werden, nach kurzen Darstellungen zur rechtlichen Qualifizierung und zur Benennung der Bezirke.

I. RECHTLICHE QUALIFIKATION DES GEMEINDEBEZIRKS

Der Gemeindebezirk nach § 13 GO (1969) ist eine nicht rechtsfähige Verwaltungseinheit [101]. Er bleibt rechtlich unselbständiger Bestandteil der Gemeinde [102] [103]. Der Begriff Gemeindebezirk umschreibt einen räumlichen Bereich innerhalb einer Gemeinde, auf den sich die örtliche Zuständigkeit des Bezirksausschusses (oder des Ortsvorstehers) erstreckt [104].

---

101) Bauer S. 32 f.; Ipsen S. 401; Klüber DöV 1973, 332; Krämer S. 30; Püttner JR 1966, 81; Wagener AfK 1964, 257; Willing S. 135 f. (für § 42 des preußischen Einführungsgesetzes für die kommunale Gebietsreform im Jahre 1929)

102) Klüber DöV 1973, 332; Krämer S. 20; Püttner JR 1966, 81; Rauball GO § 13 Anm. 2; R. Rauball S. 28 - 31

103) Die im Jahre 1929 gebildete aus den beiden rechtsfähig bleibenden Ortsteilen Krefeld und Uerdingen bestehende Doppelstadt Krefeld-Uerdingen, welche in dieser Form bis 1940 bestand, wird daher in der Literatur zu Recht als einmaliger Sonderfall angesehen, vgl. dazu S. 113 FN 197; Eulerich S. 68 f.; Jennewein S. 142 - 150; Pagenkopf S. 138 - 143; KPV-Dokumentation S. 33 - 36

104) Krämer S. 31, u. Müller S. 62 wollen daher, gestützt auf eine Benennung von Merkl S. 321 den Gemeindebezirk als "Sprengel" bezeichnen. Dieser Name erscheint aber nicht sinnfälliger als der Begriff Gemeindebezirk, der sich inzwischen durchgesetzt hat und klar umrissen ist.

II. MÖGLICHKEITEN DER BENENNUNG DER GEMEINDEBEZIRKE

§ 13 GO (1969) stellte die Benennung "Bezirk", "Ortschaft" und "Bauerschaft" nebeneinander zur Wahl.

In Städten, insbesondere in Großstädten, bietet sich die Bezeichnung "Bezirk" oder "Stadtbezirk" an. "Bauerschaft" paßt zu ländlichen, landwirtschaftlich geprägten Gebieten. Unter "Ortschaft" versteht man eine räumlich abgegrenzte und abgesondert liegende bewohnte Ansiedlung [105], so daß diese Bezeichnung in erster Linie in Gemeinden in Betracht kommt, welche sich aus mehreren voneinander getrennten Siedlungskernen zusammensetzen [106]. Die erste Umfrage hat für die 54 Gemeinden, in denen Bezirksausschüsse bestanden, folgende Bezeichnungen ergeben: am häufigsten werden die Ausdrücke Bezirk, Stadtbezirk (in 18 Gemeinden) und Ortschaft (in 16 Gemeinden) verwandt. Die Benennung Stadtteil und Ortsteil wird in 8 bzw. 10 Gemeinden geführt. In einer Gemeinde führt einer der mehreren Bezirke die Bezeichnung Bauerschaft. Schließlich findet sich einmal die Umschreibung "Bereich des Stadtgebietes".

Dabei besteht die vermutete klare Beziehung zwischen Bezeichnung und Gemeindegröße: bei kleineren Gemeinden dominieren die Bezeichnungen Ortsteil und Ortschaft; je größer die Gemeinden und Städte sind, desto häufiger findet sich die Benennung Stadtteil, Stadtbezirk oder Bezirk.

III. MAßSTÄBE FÜR DIE BEZIRKSEINTEILUNG UND DIE GRENZZIEHUNG

1. Die gesetzlichen Ermessensrichtlinien für die Bezirkseinteilung

§ 13 Abs. 1 GO (1969) nennt vier Gesichtspunkte, die bei der Einteilung des Gemeindegebietes in Bezirke zu

---

105) vgl. Beiträge zur Statistik des Landes Nordrhein-Westfalen, Gebäude und Wohnungen 1968, S. 7

106) vgl. zu diesen Benennungsvorschlägen: VerwVO zu § 13 GO, Ziff. 2; Bahro DemGem 1968, 22; von Loebell GO § 13 Anm. 3; R. Rauball S. 39

berücksichtigen sind:
- Bedürfnisse der Gemeindeentwicklung
- Besonderheiten der Bevölkerungsverhältnisse
- Besonderheiten der Wirtschaftsverhältnisse
- geschichtliche Zusammenhänge

Am leichtesten faßbar ist der Begriff "geschichtliche Zusammenhänge": Er sorgt für die Berücksichtigung historisch gewachsener örtlicher Zusammengehörigkeit, die sich am ehesten in den überkommenen kommunalen Strukturen zeigt [107]. Dieser Gesichtspunkt führt daher - zumal bei Eingemeindungen - zur Rücksichtnahme auf die früheren Gemeindegrenzen, in den Großstädten darüber hinaus zur Beachtung der Eigenheit alter gewachsener Stadtviertel [108].

Die "Bedürfnisse der Gemeindeentwicklung" bilden den Gegenpol zur geschichtlichen Entwicklung. Dieser Gesichtspunkt ist in das Gesetz aufgenommen worden, um zu verhindern, daß die Bezirkseinteilung sich ausschließlich und starr an den früheren Kommunalgrenzen ausrichtet. Die Grenzziehung soll mit Blick auf die zukünftigen Aufgaben der Gemeinde und der Gemeindebezirke vorgenommen werden [109]. Beispielsweise erlaubt es dieser Gesichtspunkt, die Bezirksgrenzen entsprechend den Planungsräumen der neuen Gemeinde abzustecken [110].

Die zwei übrigen in § 13 GO (1969) genannten Aspekte, nämlich die Besonderheiten der Bevölkerungs- und Wirtschaftsverhältnisse, überschneiden sich mit den beiden erörterten Abgrenzungsmaßstäben und sind von diesen und untereinander nicht randscharf zu trennen. In der Literatur werden als Gesichtspunkte, die hier noch zu berücksichtigen seien, beispielsweise genannt: das Vorhandensein in sich abgeschlossener Wohngebiete, die innerörtlichen Verkehrsverbindungen [111], die Struktur von Handwerk, Industrie und Handel,

---

107) Kottenberg/Rehn GO § 13 Anm. I 2, 3; Müller S. 61 f.; R. Rauball S. 43

108) Berkenhoff S. 207; Gönnenwein S. 365; Odenbreit GO S. 241 f.

109) vgl. Ausschußprotokoll 1273/69 S. 3

110) Dunkel/Theiß S. 18; von Loebell GO § 13 Anm. 3, Neuordnung II/5.65; R. Rauball S. 42

111) Körner GO § 13 Anm. 1; Kottenberg/Rehn GO § 13 Anm. I 4; von Loebell GO § 13 Anm. 3; Müller S. 59 f.; Rauball GO § 13 Anm. 2; R. Rauball S. 43; Schwabe S. 139

Vereinszugehörigkeiten, Möglichkeiten der Freizeitgestaltung [112].

Entscheidend wird es immer auf die tatsächlichen Umstände des konkreten Falles ankommen. Die in § 13 Abs. 1 GO (1969) genannten Gesichtspunkte sind insofern nur Anhaltspunkte. Man kann sie daher "Richtbegriffe" [113] oder "Ermessensrichtlinien" [114] nennen. Die Frage, ob es sich dabei um abschließende Ermessensrichtlinien handelt [115], ist ohne praktische Bedeutung: die begriffliche Weite der vier im Gesetz genannten Aspekte läßt es zu, alle Besonderheiten des Einzelfalles zu berücksichtigen und in die Ermessenserwägungen einzustellen [116].

2. Gemeindeabdeckende oder partielle Bezirkseinteilung

Die Gemeindeordnung (1969) schreibt den Gemeinden, die sich für die Konkretisierung der Bezirksverfassung entschieden haben, nicht vor, das gesamte Gemeindegebiet in Bezirke zu untergliedern. Es ist auch möglich, nur in bestimmten Teilen des Gemeindegebietes Bezirke zu bilden. Dies kommt namentlich in Betracht, wenn nur einzelne Ortsteile der Gemeinde einen Bezirksausschuß wünschen.

Im Schrifttum wird es häufig unter dem Blickwinkel der kommunalen Neugliederung im Bereiche der kleineren und mittleren Gemeinden für ausreichend erachtet, nur für die eingemeindeten Gebietsteile bzw. die Außenbereiche eine Bezirkseinteilung mit der Einsetzung von Bezirksausschüssen

---

112) R. Rauball S. 43

113) Rauball GO § 13 Anm. 2; R. Rauball S. 42

114) in diesem Sinne etwa: Wiese in Städtetag-Dokumentation S. 9; Erbel ebenda S. 63 f.; Müller S. 64 f.

115) Rauball GO § 13 Anm. 2; R. Rauball S. 43

116) Das von R. Rauball S. 43 herangezogene Beispiel einer Bezirksabgrenzung nach politischen Mehrheitsverhältnissen vermag seine Auffassung nicht zwingend zu begründen: Zum einen ließe sich eine solche Erwägung durchaus noch unter die Begriffe "Besonderheiten der Bevölkerungs- und Wirtschaftsverhältnisse" subsumieren; zum anderen handelt es sich aber um eine sachfremde Erwägung, die deshalb - und nicht etwa, weil sie in § 13 GO nicht genannt ist - unzulässig wäre.

vorzunehmen. Im alten Stadtkern bestehe hierfür keine Notwendigkeit [117]. In kleineren Gemeinden sollten Bezirke nur für separat gelegene in sich abgeschlossene Siedlungskerne gebildet werden [118].

Auf der anderen Seite neigen die Autoren, die sich mit der Bezirksgliederung der Großstädte befassen, eher zu dem Vorschlag, die Gesamtstadt einschließlich der City in Bezirke aufzuteilen [119].

Die empirische Untersuchung stützt sich auf die vorliegenden Hauptsatzungen der Gemeinden. Danach hatten von den 54 Gemeinden mit Bezirksausschüssen 27 das gesamte Gemeindegebiet in Bezirke aufgegliedert, während 27 Gemeinden nur in Teilen ihres Gebietes einen oder mehrere Bezirke gebildet hatten. Von den 13 Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern war nur in vier Fällen das gesamte Stadtgebiet in Bezirke aufgeteilt, in den weiteren neun Fällen hingegen nur Teile der Stadt. Hingegen fand sich in 10 der 13 Gemeinden zwischen 10.000 und 20.000 Einwohnern eine das ganze Gemeindegebiet erfassende Bezirkseinteilung. Nach den erwähnten Vorschlägen im Schrifttum überrascht dieses Ergebnis. Gerade in größeren Städten herrschte im Untersuchungszeitraum offensichtlich die Ansicht vor, daß Bezirksbildung mit Einsetzung von Bezirksausschüssen in den Kernbereichen der Städte nicht erforderlich sei. Dieses Bild wird etwas korrigiert durch die vergleichsweise Heranziehung der vier Großstädte mit Bürgerausschüssen, von denen drei eine ganzflächige Bezirkseinteilung vorgenommen hatten.

---

117) Friese KPBl 1959, 423; Göbel S. 37; Goetz Bielefeldgutachten S. 33 f.; Heun KPBl 1957, 311 f.; Ipsen S. 400 f.; Jennewein S. 153 f.; Koch S. 54 f.; KPBl 1973, 98 u. 1969, 1020 ff.; Kurze KPBl 1975, 401; von Loebell Neugliederung II/5.66; Meurers S. 34; Monz S. 58 f.; Rothe KomWirtsch 1969, 197

118) Balthasar S. 115; Koch S. 55 f.; Kottenberg/Rehn GO § 13 Anm. I 4

119) KPV-Dokumentation S. 48; Sieveking KPBl 1960, 736 (für Hamburg); Storm KPBl 1964, 215; Surén/Goetz S. 22-27; vgl. auch: Grauhan AfK 1965, 105 für den Vorschlag von "Stadtunionen"; Hohlefelder S. 131 ff.; Jennewein S. 155 f.; Köln-Gutachten Anhang I; Koch S. 55 (für Hamburg)

Auf der anderen Seite ist die überraschend hohe Zahl der Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 10.000 und 20.000, welche das gesamte Gebiet in Bezirke aufgeteilt haben, aus dem Zusammenhang mit der kommunalen Gebietsreform erklärbar: In diesem Bereich handelt es sich häufig um Gemeinden, die aus mehreren etwa gleich großen Gemeinden zusammengefügt worden sind. Würde man hier bestimmte Gemeindeteile von der Bezirksaufgliederung ausnehmen, so würde einem Gefühl ungerechter Ungleichbehandlung Nahrung gegeben [120]. Als Beispiele können hierfür angeführt werden: Beverungen, Brakel, Driburg, Münstereifel, Sassenberg, Steinheim und Wachtberg, die zum Teil auch sehr kleine Bezirke (bis zu 13 an der Zahl) aufweisen.

3. Gesamtzahl der Bezirke in der Gemeinde

Die Gesamtzahl der in den '54 Gemeinden mit Bezirksausschüssen gebildeten Bezirke, die anhand der Hauptsatzungen festgestellt wurde, ist sehr breit gestreut: In 12 Gemeinden gibt es nur einen Bezirk mit einem Bezirksausschuß, in 16 Gemeinden sind es 2 oder 3 Bezirke, in 10 Gemeinden zwischen 4 und 7 Bezirken und in 16 Gemeinden gibt es 8 und mehr Bezirke. Hierunter befindet sich auch, wie bereits oben [121] dargestellt ist, eine kleinere Anzahl von Gemeinden, welche nur in einem Teil der Bezirke Bezirksausschüsse gebildet, in anderen Ortsvorsteher berufen haben. Dies betrifft in erster Linie Gemeinden mit einer größeren Anzahl von Bezirken. Ortsvorsteher sind dort regelmäßig in den kleineren Bezirken eingesetzt. Dies ist z.B. in folgenden Gemeinden der Fall: Aldenhoven, Düren, Münstereifel, Porta Westfalica, Rietberg, Steinheim und Bonn.

Zwischen der Einwohnerzahl der Gemeinde und der Zahl der gebildeten Bezirke läßt sich eine Beziehung nicht ablesen.

4. Bevölkerungszahl in den Bezirken

Im Schrifttum finden sich unterschiedliche Vorstellungen

---

120) vgl. Krämer S. 109 f.
121) vgl. oben S. 62 f.

zur idealen Bezirksgröße: Nach Wagener [123] sollten Verwaltungsträger mit eigener politischer Willensbildung zumindest so groß sein, daß eine genügende Anzahl geeigneter Mitglieder für die Vertretungskörperschaft gefunden werden könne. Dieser Gesichtspunkt kann bei kleinen Bezirken und bei Bezirksausschüssen mit einer größeren Mitgliederzahl in der Theorie Bedeutung erlangen, doch ist nicht recht ersichtlich, welche konkreten Maßstäbe man daraus für die Praxis ableiten sollte.

Angaben über die ideale Einwohnerzahl von Gemeindebezirken schwanken für großstädtische Verhältnisse zwischen 30.000 bis 50.000 [124] oder noch darüber hinausgehenden Größenordnungen von 75.000 [125] und 100.000 bis 300.000 [126], während Pagenkopf als Beispiel nur eine Zahl von 10.000 - 30.000 Einwohnern nennt [127].

Für kleinere, vor allem ländliche Gemeinden wird eine Mindesteinwohnerzahl von 400 bis 500 [128] und eine Höchstzahl von 4.000 Einwohnern je Bezirk genannt [129].

Die Auswertung der hierauf bezogenen Frage 04002 (die hier und im folgenden angegebenen Zahlen beziehen sich auf den Fragebogen, Anhang III), die ein objektives Bild ergibt, zeigt, daß die Bevölkerungszahl in den Bezirken sehr unterschiedlich ist: In den 38 Bezirken, aus denen die Antwort auf die 2. Umfrage vorliegt, ist die geringste Einwohnerzahl 173, die höchste 85.000 (Düsseldorf-Benrath). Die Bezirkseinwohnerzahl scheint bei der Grenzziehung keine ausschlaggebende Rolle zu spielen. Die Einwohnerzahl der Bezirke schwankt innerhalb derselben Gemeinde recht stark: in Kempen gibt es z.B. einen Bezirk

---

123) Wagener Neubau S. 18; vgl. ähnlich: Wiese Städtetag 1974, 300

124) Bauer S. 140; Brede S. 179, Friedrich Berliner Diskussion S. 25; Gunzert Berliner Diskussion S. 39 u. 65; KPV-Dokumentation S. 48

125) Krämer S. 148

126) Neuffer Berliner Diskussion S. 36; Machalet S. 20 f.

127) Pagenkopf S. 153 (Hagen-Entwurf 1929)

128) Bocklet S. 96 f.; Lammers KPBl 1970, 277; NRW Gutachten (A) S. 37

129) Koch S. 67

mit 18.000, einen anderen mit 3.000 Einwohnern; in Lemgo zählt ein Bezirk 5.000, ein anderer 1.000 Einwohner; in Nieheim hat der Bezirk Stadtkern 7.000 Bewohner, ein Außenbezirk nur 500.

5. Grenzziehung nach den früheren Gemeindegrenzen

Häufig wird davor gewarnt, die Bezirkseinteilung - gerade wenn sie in Zusammenhang mit einer gemeindlichen Neugliederung eingeführt wird - anhand der früheren Gemeindegrenzen vorzunehmen. Das führe zur Überbetonung des Gesichtspunktes der historischen Entwicklung und zur Vernachlässigung der für die kommunale Neuordnung ausschlaggebenden Perspektive der zukünftigen Entwicklung. In Form der Bezirkseinteilung werde auf diese Weise eine Struktur erhalten, deren Überwindung gerade das Ziel der kommunalen Gebietsreform gewesen sei [130]. Dem wird entgegengehalten, daß es aber ebenso unangebracht sei, gewachsene Ortsteile zu zerschlagen [131]. In neugebildeten oder vergrößerten Gemeinden, in denen auf die Ausbildung und Förderung einer Gemeindezentrale großes Gewicht zu legen sei, könne eine Bezirkseinteilung dazu beitragen, kleinere Gebietsteile miteinander zu verklammern und innerhalb des Gemeindegebietes Zentren und Unterzentren auszubilden [132].

Zur Ermittlung der maßgeblichen Kriterien für die Grenzziehung der Bezirke diente zunächst die Untersuchung der Hauptsatzungen und der Gebietsänderungsverträge. Außerdem wurde die Frage 04003 gestellt, welche die wichtigsten möglichen Maßstäbe für die Grenzziehung nennt, von denen die zutreffenden anzukreuzen waren. Die Antworten ergeben eindeutig, daß für die Grenzziehung der Bezirke innerhalb der Gemeinden die "geschichtlichen Zusammenhänge" den dominierenden Gesichtspunkt abgeben: In 29 der 38 näher untersuchten Bezirke stimmen die Bezirksgrenzen genau mit

---

130) Berkenhoff S. 207; KPV-Dokumentation S. 48; von Loebell GO § 13 Anm. 3 und Neugliederung II/5.64 sowie KPV-Dokumentation S. 13 f.
131) Eulerich S. 84; Heun KPBl 1957, 311; Ipsen S. 399; Jennewein S. 153 f.; KPV-Dokumentation S. 48
132) Ipsen S. 399 f.; Jennewein S. 155 f.; Körner GO § 13 Anm. 1; KPV-Dokumentation S. 48; von Loebell Neugliederung II/5.65 und KPV-Dokumentation S. 13 f.; Meurers S. 34; Gutachten NRW (A) S. 37

den Grenzen einer früheren selbständigen Gemeinde überein. In weiteren vier Fällen sind mehrere früher selbständige Gemeinden in ihren alten Grenzen zu einem Bezirk zusammengefaßt worden. Ebenfalls in vier Fällen entspricht der Bezirk einem Teil einer früher selbständigen Gemeinde, die durch die kommunale Neugliederung auf mehrere neue Gemeinden aufgeteilt worden ist. Lediglich in einem einzigen Fall sind die Bezirksgrenzen nicht anhand der früheren kommunalen Grenzen gezogen worden: hier ist aus einer örtlichen abgeschlossenen Dorflage ein Bezirk gebildet worden.

Die fast ausschließliche Anlehnung der Bezirksgrenzen an frühere Gemeindegrenzen weist noch einmal deutlich auf den Zusammenhang zwischen der Bezirksbildung und der kommunalen Neugliederung hin. Dies rechtfertigt jedoch - jedenfalls für sich allein - nicht den Schluß, daß die anderen nach § 13 Abs. 1 GO (1969) maßgeblichen Gesichtspunkte nicht beachtet würden: Die früheren Gemeindegrenzen können auch unter Berücksichtigung der drei übrigen Ermessensleitlinien durchaus sinnvolle Grenzziehungen bedeuten [133].

6. Berücksichtigung der Kommunalwahlbezirkseinteilung und der sozialen Schichtungen

Nach § 4 Abs. 2 Satz 2 des Kommunalwahlgesetzes [134] sollen bei der Abgrenzung der Kommunalwahlbezirke die Grenzen der Gemeindebezirke nach Möglichkeit eingehalten werden. Umgekehrt wurde bereits früher gefordert, die Bezirksgrenzen mit den Grenzen der Kommunalwahlbezirke zur Deckung zu bringen [135].

Hingegen sei es kein legitimes Ziel der Bezirksabgrenzung, Bereiche mit parteipolitisch homogenen Bevölkerungsschichten zu schaffen [136].

---

133) vgl. insbesondere sogleich zu 7. S. 74 f.

134) Gesetz über die Kommunalwahlen im Lande Nordrhein-Westfalen i.d.F. der Bekanntmachung vom 22. Juli 1974 - GV NW S. 665 -

135) Müller S. 64; vgl. KPBl 1975; 346

136) R. Rauball S. 43

Die Frage nach der Übereinstimmung der Bezirksgrenzen mit der Kommunalwahlbezirkseinteilung (Frage 04004) wurde von 26 der 38 Bezirksausschußvorsitzenden bejaht. Zumeist umfaßt ein Gemeindebezirk mehrere Wahlbezirke. Zwei Gemeindebezirke sind zu klein, um einen eigenen Wahlbezirk zu bilden. Hier decken sich die Grenzen von Gemeindebezirk und Stimmbezirk. In 10 (auf alle Gemeinde- und Bezirksgrößen verteilten) Bezirken besteht keine Übereinstimmung zwischen Bezirksgrenzen und Kommunalwahlbezirksgrenzen.

Aufschlüsse über die soziale Zusammensetzung der Bezirksbevölkerung sollten mit der Frage 04005 gewonnen werden. Die vorgegebenen Antwortmöglichkeiten gestatten nur ein sehr grobes Raster. Die Antworten verlangen zudem eine Wertung der Schichtzugehörigkeit. Die Auswertung kann daher nicht beanspruchen, ein sehr verläßliches und repräsentatives Bild abzugeben. Die Bevölkerung in den Bezirken ist danach durchweg aus allen Bevölkerungsschichten gemischt. Es gibt allerdings auch einige Bezirke mit vorherrschend landwirtschaftlichem Charakter. Von allen 38 Bezirksausschußvorsitzenden wird die Frage nach der Dominanz bestimmter Schichten verneint. Nur sehr vorsichtig kann daher geschlossen werden, daß Befürchtungen, Bezirksgrenzen könnten anhand sozialer und damit häufig auch parteipolitischer Schichtbildungen vorgenommen werden, sich nicht zu bestätigen scheinen.

7. Bezirksgrenzen unter dem Gesichtspunkt der gemeindlichen Planung

Es war bereits darauf hingewiesen (oben S. 72), daß mit einer Bezirkseinteilung anhand der früheren Kommunalgrenzen häufig die Befürchtung verbunden wird, daß hierdurch das Entstehen sinnvoller innergemeindlicher Planungsräume verhindert werde. Diesem Gesichtspunkt ist die Frage 04006 nachgegangen. Die erste der vorgegebenen Antwortmöglichkeiten betrifft den Zusammenhang zwischen Bezirksabgrenzung und Gemeindeplanungsbereichen. Die zweite Antwortmöglichlichkeit steht damit in engem Zusammenhang: Starke Rivalität zwischen benachbarten Bereichen und deren Aufteilung

auf verschiedene Planungsgebiete würde die Gefahr von Fehlplanungen erhöhen müssen. Die Antworten setzen eine gewisse Detailkenntnis der Entstehung der Bezirke voraus. Diese kann nicht bei allen Befragten vorausgesetzt werden.

Die vorliegenden 16 positiven Antworten aus den näher untersuchten 38 Bezirken beziehen sich sämtlich auf den Gesichtspunkt der Gemeindeplanung. Dabei ist von mehreren Bezirksausschußvorsitzenden eigens kenntlich gemacht worden, daß der Bezirk einen in sich geschlossenen Planungsbereich innerhalb der Gemeinde bildet. Dies bestätigt, daß die Anlehnung an frühere kommunale Grenzen nicht notwendig die negative Folge hat, daß andere Gesichtspunkte bei der Bezirkseinteilung keine Rolle spielen können. Es liegt vielmehr die Annahme nahe, daß die mit früher selbständigen Gemeinden räumlich übereinstimmenden Gemeindebezirke zu noch größerem Teil, als die Antworten wiedergeben, im Rahmen der kommunalen Planung einen zusammengehörigen und von den übrigen Gemeindeteilen absonderbaren Planungsbereich darstellen. Im Rahmen der Gemeindezusammenlegungen war es nämlich die Ausnahme, daß die neuen Gemeinden bereits tatsächlich vollständig zusammengewachsen waren.

8. Die Meinung der Bezirksausschüsse über die Grenzziehung

Mit der Frage 04007 wurde das subjektive Urteil der Bezirksausschußvorsitzenden über die Abgrenzung ihres Bezirkes erbeten. Die schmale Basis der Meinungsumfrage zwingt zur Zurückhaltung gegenüber einer Verallgemeinerung der Antworten. Hinzu tritt, daß es sich bei den Personen, deren Urteile wiedergegeben werden, zu einem guten Teil um die Bürgermeister oder doch Ratsmitglieder der früheren Gemeinden handelt, die an den Grenzfestlegungen im Gebietsänderungsvertrag oder in der Hauptsatzung selbst mitgewirkt haben; dies läßt eine besondere Kenntnis der Sachlage erwarten, schließt aber das Vorhandensein von Vorurteilen jedenfalls nicht aus. Die Antworten zur Frage 04007 sind daher mit Skepsis zu betrachten. Sie geben ein ausgesprochen positives Bild: 33 der 38 Bezirksausschußvorsitzenden halten die Grenzen ihres Bezirkes für gut

gewählt. In 2 Fällen liegt keine Äußerung vor. Lediglich 3 Antworten melden Kritik an, nämlich daß die städtebaulichen Gegebenheiten nicht ausreichend berücksichtigt seien, daß die Bezirkseinteilung nicht den Erfordernissen der Gemeindeplanung entspreche, und daß die Bezirkseinteilung zu unausgewogen sei mit zu kleinen und zu leistungsschwachen Bezirken im Außenbereich.

Auch bei aller dargelegten Skepsis gegenüber der Neutralität, Objektivität und Allgemeingültigkeit dieser Meinungen überrascht die nahezu einhellige Zustimmung. Sie gibt zum wenigsten ein recht eindrucksvolles Meinungsbild. Die Zufriedenheit der Bezirksausschußvorsitzenden mit der Bezirksabgrenzung ist aber darüber hinaus auch eine gute Grundlage für ihre Arbeit.

9. Zusammenfassung und Wertung der Ergebnisse

Die nach § 13 GO (1969) in Nordrhein-Westfalen gebildeten Gemeindebezirke stimmen in ihrer flächenmäßigen Begrenzung - abgesehen von zu vernachlässigenden Ausnahmen - mit den Gebieten früherer selbständiger Gemeinden überein. Dies rechtfertigt aber nicht, wie manche Stimmen in der Literatur glauben machen möchten, den Schluß, daß die Grenzziehung den Erfordernissen der künftigen Gemeindeentwicklung und den gemeindlichen Planungsaufgaben nicht gerecht werde. Es sprechen vielmehr gute Gründe für die Annahme, daß die früheren Gemeindegrenzen oft gerade deshalb für Gemeindebezirke maßgeblich wurden, weil sie als geeignete Planungsräume innerhalb der neuen Gemeinde erschienen.

Etwa gleichviele Gemeinden haben ihr Gebiet gänzlich bzw. nur teilweise in Bezirke eingeteilt. Dabei neigen die kleineren Gemeinden eher dazu, die gesamte Fläche aufzugliedern, während erstaunlicherweise die mittleren und großen Städte häufig nur in den durch Eingemeindung hinzugewonnenen Außengebieten Stadtbezirke eingerichtet haben.

Das objektive Untersuchungsergebnis, bestärkt durch das sehr positive Urteil der Bezirksausschußvorsitzenden, rechtfertigt die vorsichtige Annahme, daß die in der

Praxis angewandten Maßstäbe der Bezirkseinteilung wegen ihrer Anlehnung an die bisherige Entwicklung den örtlichen Gegebenheiten weitgehend gerecht werden. Die sehr allgemein formulierten Leitlinien des Gesetzgebers haben in der Praxis keine fühlbare Bedeutung erlangt. Um die örtlichen Entscheidungen wesentlich zu beeinflussen und zu steuern, bedürfte es der Festlegung präziserer Kriterien. Ein derartiger Versuch ist aber nicht notwendig, zumal er zu einer Schematisierung führen würde.

§ 5

WAHL UND ZUSAMMENSETZUNG DES BEZIRKSAUSSCHUSSES

I. RECHTSCHARAKTER DES BEZIRKSAUSSCHUSSES

Der Bezirksausschuß gem. § 13 GO (1969) ist ein Ausschuß des Gemeinderates. Von den anderen Ratsausschüssen unterscheidet er sich durch die Art der Zuständigkeitsabgrenzung: seine Kompetenz ist nicht nur sachlich nach Mitwirkungsgegenständen festgelegt, sondern darüber hinaus und in erster Linie örtlich auf den Bezirk beschränkt, während die Zuständigkeit der übrigen Ratsausschüsse durchweg das gesamte Gemeindegebiet ergreift.

Diese Besonderheit zwingt aber nicht dazu, den Bezirksausschuß von den übrigen Ratsausschüssen begrifflich scharf zu trennen [137]. Denn es herrscht Einigkeit darüber, daß die allgemeinen Vorschriften über die Ausschüsse des Gemeinderates Anwendung finden, soweit nicht § 13 GO etwas anderes bestimmt. Daher erscheint es richtig, den Bezirksausschuß als Ratsausschuß zu bezeichnen. Zur näheren Charakterisierung kann man ihn mit einer gebräuch-

---

137) so finden sich Bezeichnungen wie "Ratsausschuß besonderer Art" Brede S. 97 f.; "besonderer Ausschuß" Zuhorn/Hoppe S. 125; "Sonderausschuß des Rates" Raubal GO § 13 Anm. 3; R. Raubal S. 57 - 61; ähnlich auch Bocklet S. 97 f.; gänzlich anderer Auffassung ist Müller S. 27 ff.: er hält die Bezirksausschüsse nach § 13 GO (Fassung 1952, auf die er sich offensichtlich noch bezieht) nicht für Ratsausschüsse, sondern für "Bürgerbeiräte", die sich lediglich aus Bezirksbürgern zusammensetzen sollten, welche nicht gleichzeitig Ratsmitglieder seien. Jedenfalls für die hier zugrunde gelegte Fassung 1969 des § 13 GO braucht demgegenüber nur auf Abs. 3 hingewiesen werden: daraus geht hervor, daß das Gesetz voraussetzt, daß die Bezirksausschüsse Ratsausschüsse sind.

lichen Formulierung "Ratsausschuß mit örtlich begrenztem Wirkungskreis" nennen [138].

II. WAHL DES BEZIRKSAUSSCHUSSES

1. Der Gemeinderat als Aktivwahlkörper

§ 13 Abs. 2 GO (1969) schrieb zwingend die Bildung der Bezirksausschüsse durch den Gemeinderat vor. Die Mitglieder des Bezirksausschusses waren vom Rat gem. § 35 Abs. 3 GO (1969) zu wählen [139].

Eine Alternative zu dieser gesetzlichen Regelung ist die Wahl der Bezirksausschußmitglieder unmittelbar durch die Bürger des Bezirks, die sogenannte Urwahl. Sie ist in einigen Bundesländern vorgesehen [140]. In der Literatur werden die Vor- und Nachteile der Urwahl bzw. der Wahl durch den Gemeinderat gegeneinander abgewogen: die Urwahl

---

138) VerwVO zu § 13 GO Ziff. 3.5; Baltzer KPBl 1972, 266; Berkenhoff S. 207; Gönnenwein S. 367; Köln-Gutachten S. 6; Körner GO § 13 Anm. 2; Kottenberg/Rehn GO § 13 Anm. II 2; KPBl 1964, 397; 1966, 429; 1973, 99; Krämer S. 21; von Loebell GO § 13 Anm. 5 und Neugliederung II/5.13; Odenbreit GO S. 242; Schwabe S. 140 f.; Storm KPBl 1964, 215; so auch für kreisangehörige Gemeinden nach der Regelung des § 13 d GO (1974): vgl. VerwVO Ziff. 4; Wiese in Städtetag-Dokumentation S. 16; Dunkel/Theiß S. 57

139) vgl. z.B. von Loebell GO § 13 Anm. 5; Körner GO § 13 Anm. 2; R. Rauball S. 73 f.;

140) z.B. Baden-Württemberg, §§ 76 b und c GO i.d.F. vom 16.7.1970 für die Ortschaftsräte; Berlin, § 5 Bezirksverwaltungsgesetz i.d.F. vom 5.7.1971; Hessen, § 82 GO i.d.F. vom 6.6.1972; Niedersachsen § 54 GO i.d.F. vom 18.4.1963.
Die Besetzung der Bezirksausschüsse durch den Gemeinderat findet sich z.B. in:
Bremen (Ortsamtsbeirat), § 17 Gesetz über Ortsämter und Außenstellen der bremischen Verwaltung vom 3.7.1951
Hamburg (Ortsausschüsse), § 24 Bezirksverwaltungsgesetz vom 30.10.1961
Rheinland-Pfalz, § 58 Selbstverwaltungs gesetz i.d.F. vom 25.9.1964

stelle eine sinnvolle unmittelbare demokratische Beteiligung der Bevölkerung an der Bildung der Bezirksausschüsse dar [141]. Sie könne den Kontakt zwischen dem Bezirksausschuß und der Bezirksbevölkerung verbessern [142]. Bei der Wahl durch den Gemeinderat sei nachteilig, daß der Rat seinen eigenen Interessen zuwiderhandeln müßte, wollte er einen starken Bezirksausschuß und damit ein Gremium wählen, das mit ihm konkurrieren könnte [143]. Das Gegenargument lautet, die Wahl der Bezirksausschußmitglieder durch den Gemeinderat verhindere eine allzu große Abhängigkeit des Bezirksausschusses von der Bezirksbevölkerung, was einer sachgerechten und unvoreingenommenen Abwägung der gesamtstädtischen Belange gegen die bezirklichen Interessen zugute komme; die Wahl durch den Rat stelle sicher, daß die Bezirksausschüsse sich nicht zu Nebenparlamenten entwickelten [144]. Die Abhängigkeit der parteipolitischen Zusammensetzung der Bezirksausschüsse von jener des Gemeinderates wirke einer Zersplitterung und der Gefahr einer Obstruktionspolitik aus bloß parteipolitischen Gründen entgegen [145].

Eine dritte Möglichkeit ist es, die Besetzung der Bezirksausschußsitze dem Gemeinderat zu überlassen, diesem aber zugleich vorzuschreiben, daß die Sitzverteilung dem Ergebnis der Kommunalwahl in dem betreffenden Bezirk entsprechen müsse [146] Diese Lösung sieht jetzt § 13 d GO (1974) für die Bezirksausschüsse in den kreisangehörigen Gemeinden vor [147].

---

141) vgl. Böcher S. 8 f.; Fröhner/Bran S. 36; Krämer S. 111; Lammers KPBl 1970, 277; Willing S. 140

142) Krämer S. 111; Lammers KPBl 1970, 277; differenzierend und offen lassend: Gutachten NRW (A) S. 37

143) Krämer S. 111

144) Wiese in Städtetag-Dokumentation S. 10

145) Brede S. 181; Friese KPBl 1959, 422 f.; Koch S. 57 f.; von Loebell Neugliederung II/5.85; Teichmann S. 139 f.; vgl. Wiese Städtetag 1974, 301

146) Gutachten NRW (A) S. 37; Koch S. 58, 67; KPV-Dokumentation S. 49; Wehgartner BayVBL 1963, 300

147) Wiese Städtetag 1974, 301; Ersfeld KPBl 1975, 387

Eine neuartige weitere Variante wählt § 13 a Abs. 4 GO (1974) für die kreisfreien Städte. Dort werden vor der Kommunalwahl Kandidatenlisten für die Bezirksvertretungen von den Parteien und Wählergruppen aufgestellt und durch den Wahlleiter öffentlich bekannt gegeben. Über diese Listen wird aber nicht unmittelbar abgestimmt, sondern der Sitzverteilung in der Bezirksvertretung wird das Ergebnis der Kommunalwahl im Stadtbezirk zugrunde gelegt 148).

Anhand der Hauptsatzungen und der übrigen ortsrechtlichen Bestimmungen über die Bezirksausschüsse wurde zunächst untersucht, ob und welche über die Regelung in der Gemeindeordnung hinausgehenden oder sie ergänzenden Vorschriften für die Wahl der Bezirksausschüsse vorhanden sind. Während in vielen Gemeinden nicht mehr bestimmt ist, als daß die Bezirksausschüsse durch den Gemeinderat zu wählen seien, enthalten die Hauptsatzungen in zwölf Fällen nähere Vorschriften: in 5 Gemeinden ist festgelegt, daß die parteipolitische Zusammensetzung der Bezirksausschüsse dem Ergebnis der Kommunalwahl in dem jeweiligen Bezirk entsprechen müsse. In den 7 anderen Gemeinden sind die Bezirksausschüsse "unter Berücksichtigung" des Bezirkskommunalwahlergebnisses zu bilden.

Die praktische Handhabung der parteipolitischen Zusammensetzung der Bezirksausschüsse wurde mit der Frage 05202 untersucht. Die Antworten auf die ersten beiden Frageteile, welche objektiv und daher verläßlich sind, ergeben folgendes Bild: in 22 Fällen der 38 Fälle entspricht die Zusammensetzung des Bezirksausschusses derjenigen des Gemeinderates. In 12 Fällen wird angegeben, die Zusammensetzung des Bezirksausschusses sei nach dem Ergebnis der Kommunalwahl in dem betreffenden Bezirk vorgenommen worden. In 8 dieser 12 Bezirksausschüsse weichen die Mehrheitsverhältnisse im Bezirksausschuß von denen im Gemeinderat ab. Die diesen 8 Bezirksausschußvorsitzenden gestellte weitere Teilfrage nach ihrer Erfahrung mit dieser Praxis wurde in sieben der acht Fälle beantwortet. Diese sieben Antworten gaben sämtlich die Auffassung wieder, daß durch die Unterschiedlich-

148) vgl. dazu: Dunkel/Theiß S. 30 ff.; von Loebell/Henrichs S. 4 f.; 18 f.; Wiese in Städtetag-Dokumentation S. 10 f.

keit der Mehrheitsverhältnisse zwischen Rat und Bezirksausschuß die Arbeit ihres Bezirksausschusses eher begünstigt würde. Die gegenteilige Annahme wurde von keiner Antwort bejaht.

Mit den ergänzenden Fragen 05207 und 05208 wurde die Meinung der Bezirksausschußvorsitzenden über die beiden wichtigsten Alternativen zu der gesetzlichen Wahlregelung erfragt. Die daraus zu entnehmenden Ergebnisse können nicht verallgemeinert werden. Dies ergibt sich schon daraus, daß es sich ausschließlich um Bezirksausschußmitglieder handelt, welche den Fragebogen beantwortet haben. Dies läßt keine Rückschlüsse zu auf die Meinung der (anderen) Ratsmitglieder, der Gemeindeverwaltung und erst recht nicht der Bevölkerung der Gemeindebezirke. Das Umfrageergebnis spiegelt aber die Meinung derer wider, welche durch die Art der Wahl unmittelbar betroffen sind. Es erlaubt Rückschlüsse auf die Zufriedenheit oder Unzufriedenheit der Bezirksausschußmitglieder mit ihrem durch die Wahl bedingten Status.

Immerhin sieben der achtunddreißig Bezirksausschußvorsitzenden halten eine unmittelbare Wahl durch die Bevölkerung für die bessere Lösung. Sechsundzwanzig Antworten würden eine Zusammensetzung des Bezirksausschusses nach dem Kommunalwahlergebnis in dem betreffenden Bezirk begrüßen. In drei dieser Fälle wird diese Möglichkeit zusammen mit dem Wunsch nach unmittelbarer Wahl genannt. Es bleiben acht Befragte, die keine der beiden Alternativen für besser erachten als die in ihrem Falle praktizierte Zusammensetzung des Bezirksausschusses entsprechend der Zusammensetzung des Gemeinderates. Die Mehrheit befürwortet also eine Zusammensetzung des Bezirksausschusses entsprechend dem Ergebnis der Kommunalwahl in dem betreffenden Bezirk. Etwa je 1/5 hält es für besser, die Bezirksausschüsse unmittelbar durch die Bevölkerung wählen zu lassen oder vom Rat in Entsprechung seiner eigenen Zusammensetzung.

2. Die Durchführung der Wahl

Über die Wahlzeit des Bezirksausschusses enthielt § 13 GO (1969) keine ausdrückliche Bestimmung, während gemäß § 13 Abs. 4 Satz 1 GO (1969) die Amtszeit des Ortsvorstehers an die Wahlzeit des Rates gebunden war. Wie bei den anderen Ratsausschüssen, für die es ebenfalls keine ausdrückliche Vorschrift gab, wurde aber selbstverständlich angenommen, daß die Wahlzeit mit der Amtsperiode des Gemeinderates übereinstimmte [149]. Der Rat hat jedoch jederzeit das Recht, die Ratsausschüsse aufzulösen. Er muß dann allerdings, sofern eine Verpflichtung zur Bildung des Ausschusses besteht, sofort einen neuen Ausschuß wählen [150].

Für das Wahlverfahren schrieb § 35 Abs. 3 GO (1969) das Listenwahlsystem nach d'Hondt vor. Einmütig wird jedoch angenommen, daß es dem Gemeinderat nicht verwehrt ist, nur eine einzige Liste aufzustellen und diese dann einstimmig zu wählen [151].

Bei der Besetzung der Ausschußsitze wird diese Wahl nach Einheitslisten gern praktiziert. 27 der 38 Bezirksausschüsse sind auf diese Weise gewählt worden. Nur bei 5 Bezirksausschüssen beruht die Zusammensetzung auf konkurrierenden Listen (Frage 05201). Alle Bezirksausschüsse sind für die Dauer der Wahlperiode des Gemeinderates gewählt worden (Frage 05205). In 13 Fällen enthält das Ortsrecht eine entsprechende ausdrückliche Bestimmung.

3. Abwahl von Bezirksausschußmitgliedern

Ein Bezirksausschuß ist während der Dauer einer Wahlperiode vom Gemeinderat neu gewählt worden. Die weitere

---

149) für Bezirksausschüsse: Gutachten NRW (A) S. 37; Koch S. 67

150) Kottenberg/Rehn GO § 35 Anm. IV 4; von Loebell GO § 35, Anm. 21; Odenbreit GO S. 347; so auch ausdrücklich für den Bezirksausschuß: R. Rauball S. 77 ff.

151) OVG Münster Urteil vom 3.11.1954 - III A 353/54 - OVGE 10, 143 (147); Körner GO 2. Aufl. § 35 Anm. 7; Kottenberg/Rehn GO § 35 Anm. IV 3; Rauball GO § 35 Anm. 4; VerwVO zu GO § 35 Ziff. 4.1; vgl. auch das Beispiel bei Teichmann S. 139

Frage 05206 nach der Abwahl einzelner Ausschußmitglieder will aufklären, ob Gemeinderäte auf diese Weise durch personelle Änderungen die Arbeit der Bezirksausschüsse zu beeinflussen versuchen. Ein solches Verfahren verstieße gegen das Prinzip der Verhältniswahl nach § 35 GO und wäre deswegen rechtswidrig [152]. Gleichwohl wurde die Frage von 2 Antworten zunächst bejaht, jedoch auf Rückfrage verneint.

4. Zusammenfassende Beurteilung

Das Verfahren der Wahl der Bezirksausschußmitglieder durch den Gemeinderat entsprach unter der Geltung des § 13 GO (1969) demjenigen bei anderen Ratsausschüssen. Dem Rat waren keine Bindungen auferlegt. In der Praxis führte das überwiegend zu einer parteipolitischen Zusammensetzung der Bezirksausschüsse, die derjenigen des Gemeinderates konform war. In etwa jeder achten Gemeinde war aber abweichend von der gesetzlichen Regelung der Rat durch die Hauptsatzung gehalten, die Bezirksausschüsse nach dem Ergebnis der Kommunalwahl im jeweiligen Bezirk zusammenzusetzen; in mehreren anderen Gemeinden gab es eine entsprechende Sollbestimmung. Andere Gemeinderäte entschieden sich auch ohne entsprechende Bestimmung für diese Lösung, so daß in einem Drittel der Bezirksausschüsse die Sitzverteilung dem Bezirkskommunalwahlergebnis entsprach und damit in zwei Dritteln dieser Fälle von den parteipolitischen Mehrheitsverhältnissen im Rat abwich. Mit der Inkongruenz der Mehrheitsverhältnisse wurde entgegen manchen skeptischen Stimmen im Schrifttum nach Ansicht der betroffenen Bezirksausschußvorsitzenden keine negative Erfahrung gemacht. Eine deutliche Mehrheit auch der übrigen Antworten sprach sich für eine Zusammensetzung des Bezirksausschusses entsprechend dem bezirklichen Ergebnis der Gemeinderatswahl aus. Der Landtag, der mit der Regelung in der Gemeindeordnung 1969 den Gemeinden auch in diesem Punkt Gestaltungsspielraum eingeräumt hatte, ist mit der Novelle 1974 also den

---

152) VerwVO zu GO § 35 Ziff. 4.3; Körner GO 2. Aufl. § 35 Anm. 8; Kottenberg/Rehn GO§35 Anm. IV 4; Rauball GO § 35 Anm. 4

Wünschen der Praxis gefolgt. Die Regelung 1969 stellte insoweit einen Experimentierrahmen dar, aus dem im Jahre 1974 anhand der Erfahrungen der Praxis eine Lösung als die beste verbindlich gemacht wurde.

III. DIE MITGLIEDERZAHL DER BEZIRKSAUSSCHÜSSE, DIE SITZVERTEILUNG AUF RATSHERREN UND SACHKUNDIGE BÜRGER UND DIE RESIDENZPFLICHT

1. Gesamtmitgliederzahl in den Bezirksausschüssen

Die Gemeindeordnung (Fassung 1969) schreibt die Zahl der Mitglieder der Bezirksausschüsse nicht vor.

Die im Schrifttum unterbreiteten Vorschläge setzen regelmäßig die Mitgliederzahl in Beziehung zur Zahl der Bezirkseinwohner. Z.B. werden für kleinere Bezirke im ländlichen Raum bei ca. 1.000 Einwohnern 5 bis 9 Bezirksausschußmitglieder vorgeschlagen [152 a)], für Großstadtbezirke bis zu 10.000 Einwohnern 6 bis 12, für größere Bezirke bis zu 24 Mitglieder [153)]. Ebenfalls für Großstadtbezirke gilt der Vorschlag, je 2.000 Einwohner ein Bezirksausschußmitglied zu wählen [154)].

Die Zahl der Bezirksausschußmitglieder wird zumeist in der Hauptsatzung bzw. in den Gebietsänderungsverträgen benannt. In etwa einem Viertel der Gemeinden bleibt die Festlegung der Mitgliederzahl einfachen Ratsbeschlüssen überlassen. Dieses Verfahren gewährleistet eine gute Möglichkeit der Anpassung der Sitzzahl an die Bezirkseinwohnerzahl. Möglicherweise spielt auch der Gedanke eine Rolle, die Größe des Bezirksausschusses im Einzelfall auch entsprechend der Zahl der geeignet erscheinenden Bewerber

---

152 a) Gutachten NRW (A) S. 38; Koch S. 67; Lammers KPBl 1970, 277 f.

153) Balthasar S. 94, 117 (Beispiele); ähnlich: Goetz Bielefeld-Gutachten S. 34; Surén/Goetz S. 56; Teichmann S. 74

154) Balthasar S. 91

zu verändern. In einigen Gemeinden wird in der Hauptsatzung eine Relation zwischen Bezirkseinwohnerzahl und Zahl der Bezirksausschußmitglieder vorgeschrieben nach dem Vorbild des § 3 KWahlG.

In Gemeinden mit mehreren Bezirksausschüssen sind die Mitgliederzahlen durchweg unterschiedlich entsprechend der Größe und Einwohnerzahlen der Bezirke gestaffelt.

Die Zahl der Sitze in den 38 Bezirksausschüssen, welche auf die 2. Umfrage geantwortet haben, liegt im wesentlichen zwischen 5 und 15. Die Zahl von 5 Mitgliedern ist in keinem Falle unterschritten. Nur ein Beantworter der Frage 05313 hält für seinen Bezirk, der allerdings auch nur 1.000 Einwohner umfaßt, eine geringere Mitgliederzahl für ausreichend; er nennt die Zahl 3. Im allgemeinen wird jedoch die Sitzzahl 5 offensichtlich als eine Art von Mindesterfordernis für die Arbeitsfähigkeit des Bezirksausschusses angesehen. Mehr als 15 Sitze gibt es nur in sehr wenigen Bezirksausschüssen, in erster Linie in Großstädten, z.B. Bonn und Düsseldorf.

Die Anzahl der Bezirksausschußsitze pro 1.000 Bezirkseinwohner schwankt zwischen 0,5 und 5. Mit Ausnahme der wenigen Großstadtbezirke läßt sich eine signifikante Beziehung zwischen Bezirksgröße, Zahl der Bezirkseinwohner und Ausschußgröße nicht erkennen. Die Wahl von Stellvertretern für die Bezirksausschußmitglieder (Frage 05312) wird in weniger als einem Drittel der Fälle praktiziert.

Mit der Frage 05313 wurden die Bezirksausschußvorsitzenden um ihre Stellungnahme zur Größe ihres Bezirksausschusses gebeten. Sie zeigten sich fast ausnahmslos zufrieden. Es wurden außer den bereits erwähnten nur wenige geringfügige Änderungsvorschläge gemacht. Mit Recht wurde von einer Antwort bemerkt, es empfehle sich stets eine ungerade Sitzzahl; denn jedenfalls wenn man von regelmäßiger Vollzähligkeit in den Sitzungen ausgehen kann, erleichtert die Wahl einer ungeraden Sitzzahl, zu einem klaren Ergebnis zu gelangen. In immerhin 6 der 38 Bezirksausschüsse ist die Sitzzahl eine gerade Zahl.

2. Die Aufteilung der Bezirksausschußsitze auf Mitglieder des Gemeinderates und sachkundige Bürger

Nach § 42 Abs. 3 GO (1969) müssen der Vorsitzende und der stellvertretende Vorsitzende der Ratsausschüsse Mitglieder des Gemeinderates sein. In jedem Ratsausschuß müssen daher mindestens diese zwei Ratsmitglieder Sitz und Stimme haben. Das gilt auch für den Bezirksausschuß [155].

Nach § 42 Abs. 2 Satz 2 GO (1969) muß des weiteren in allen Ratsausschüssen die Zahl der Ratsmitglieder diejenige der weiteren Mitglieder ("sachkundige Bürger") übersteigen. Die zuvor streitige Frage, ob dies auch für den Bezirksausschuß gelte [156], wurde durch § 13 Abs. 3 letzter Halbsatz GO (1969) entschieden: kraft dieser ausdrücklichen Ermächtigung können die Gemeinden durch Bestimmung in der Hauptsatzung die Regelung treffen, daß die Zahl der weiteren Mitglieder jene der Ratsmitglieder in den Bezirksausschüssen übersteigen darf.

Gegen die Gültigkeit dieser Vorschrift werden allerdings vereinzelt Bedenken erhoben [157]: Wenn auch gegen die Mitwirkung sachkundiger Bürger, die nicht unmittelbar vom Volke gewählt seien, in den Ratsausschüssen grundsätzlich nichts einzuwenden sei, so müsse doch ihre Zahl begrenzt sein, jedenfalls in den Ausschüssen mit Entscheidungsbefugnissen. Das durch Artikel 28 Abs. 1 Satz 2 GG garantierte Prinzip der unmittelbaren Wahl der gemeindlichen Vertretungskörperschaft verbiete es, die Möglichkeit einer

---

155) VerwVO zu § 13 GO Ziff. 3.2; Körner GO § 13 Anm. 2; Kottenberg/Rehn GO § 13 Anm. II 1; KPV-Dokumentation S. 38; von Loebell GO § 13 Anm. 5; R. Rauball S. 71; Schwabe S. 141

156) vgl. einerseits Goetz Bielefeld-Gutachten S. 34; Kottenberg/Rehn GO § 13 Anm. II 1; Storm KPBl 1964, 215; andererseits Heun KPBl 1957, 313

157) R. Rauball S. 67 - 73; Rauball GO § 13 Anm. 3; im übrigen Schrifttum werden diese Bedenken nicht geteilt, vgl. z.B. Kottenberg/Rehn GO § 13 Anm. II 1; vgl. auch Müller S. 125 ff., insbesondere S. 130 Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Mitentscheidungsbefugnis der "sachkundigen Bürger" überhaupt vgl. Ziegler S. 103 ff. m.w.N.

Majorisierung der unmittelbar vom Volk gewählten Vertreter durch nicht direkt gewählte Ausschußmitglieder zu eröffnen. Die Zahl der Ratsmitglieder müsse daher in entscheidungsbefugten Ausschüssen die Zahl der weiteren Mitglieder notwendig übersteigen. Dieser Argumentation ist entgegenzuhalten: Das Erfordernis der unmittelbaren Wahl der Gemeindevertretung nach Artikel 28 Abs. 1 Satz 2 GG sagt nur, daß überhaupt eine unmittelbar gewählte Volksvertretung in der Gemeinde vorhanden sein muß. Deren Zuständigkeit ist dort nicht genannt. Sie muß sich auf die grundsätzlichen und wesentlichen Fragen der Gemeindeverwaltung beziehen. Der Kreis der Entscheidungen, die nach Artikel 28 GG notwendig durch die unmittelbar vom Volk gewählte Gemeindevertretung zu treffen sind, ist jedenfalls nicht weiter als der Kreis jener Angelegenheiten, welche gem. § 28 Abs. 1 GO zwingend dem Rat zur Entscheidung vorbehalten sind [158]. Es ist verfassungsrechtlich nicht bedenklich, Angelegenheiten der Gemeinde, welche nicht in den Bereich des § 28 Abs. 1 GO fallen, auf Gremien zur Entscheidung zu übertragen, die nicht unmittelbar vom Volk gewählt sind. Auch die Aufgabenübertragung auf den Bezirksausschuß unterliegt den Beschränkungen des § 28 Abs. 1 GO [159]. Daher ist es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn in den Bezirksausschüssen die Mehrheit der Mitglieder nicht unmittelbar vom Volk gewählt ist. Den verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Vorschrift des § 13 Abs. 3 letzter Halbsatz GO (1969) kann daher nicht gefolgt werden.

---

158) Die dort genannten Zuständigkeiten lassen sich nach Rauball GO 2. Aufl. § 28 Anm. 1 auf folgende wesentliche Bereiche zusammenfassen:
- Wahrung der Einheit der Verwaltung
- Berufung der übrigen Gemeindeorgane
- Kontrolle der Verwaltung
- Schaffung von Ortsrecht
- Überwachung der Gemeindefinanzen und Gemeindewirtschaft
- Ausübung autonomer Eigenrechte.

Das macht deutlich, daß alle wesentlichen Leitungsbefugnisse in dem Vorbehaltskatalog des § 28 Abs. 1 GO enthalten sind.

159) so auch R. Rauball S. 81; vgl. im übrigen näheres unten S. 114 - 116

Die Bewertung der gleichzeitigen Mitgliedschaft in Gemeinderat und Bezirksausschuß im Schrifttum ist unterschiedlich. Auf der einen Seite wird befürchtet, daß solche Ratsmitglieder auch im Gemeinderat dazu neigen könnten, die besonderen Interessen gerade ihres Bezirkes gegenüber den gesamtgemeindlichen Belangen in den Vordergrund zu rücken [160]. Andererseits hofft man, daß diese Personen ihre Erfahrung aus der Ratsarbeit und den Blick auf die Belange der ganzen Gemeinde für die Arbeit des Bezirksausschusses fruchtbar machen. Sie könnten ferner dem Rat Orts- und Sachkenntnisse vermitteln, wenn es um Dinge gehe, die ihren Bezirk besonders berühren [161]. Schließlich sei es durchaus angemessen, dem Bezirksausschuß durch die personelle Verknüpfung mehr Durchsetzungskraft im Gemeinderat zu verschaffen [162].

Die Hauptsatzungen der Gemeinden geben verläßliche und vollständige Auskunft darüber, in welchem Maße die Gemeinden von der Möglichkeit Gebrauch gemacht haben, gemäß § 13 Abs. 3 GO (1969) zu bestimmen, daß die Zahl der "sachkundigen Bürger" diejenigen der Ratsmitglieder im Bezirksausschuß übersteigen dürfe. Die tatsächliche Zusammensetzung wurde mit der Frage 05321 ermittelt. Unter der folgenden Position 05322 wurde nachgeprüft, ob die Bestimmungen über die Mindestzahl der Ratsmitglieder und dem Ausschußvorsitz eingehalten werden. Zur weiteren Aufklärung des persönlichen Kontaktes zwischen Bezirksausschüssen und Gemeinderäten wurde die Frage 05328 nach der Teilnahme von Ratsmitgliedern an Bezirksausschußsitzungen gestellt. Neben diesen Fragen, die ein objektives Bild erwarten lassen, interessierte die persönliche Meinung der Bezirksausschußmitglieder zur Frage der gleichzeitigen Mitgliedschaft im Bezirksausschuß und im Gemeinderat (05327 und 053212). Bei der Bewertung der Antworten wird zu beachten sein, daß die Bezirksausschußvorsitzenden gem. § 42 Abs. 3 GO (1969) notwendig gleichzeitig

---

160) Hohlefelder S. 131 f.; KPBl 1972, 910

161) Eulerich S. 85 und 93 f.; Meurers S. 35; Surén/Goetz S. 56 ff. (Beispiele); Willing S. 147; vgl. entsprechend auch Teichmann S. 149 f.

162) Koch KPBl 1975, 395 f.

Rats- und Bezirksausschußmitglieder sind. Das läßt negative Urteile über die gleichzeitige Mitgliedschaft kaum erwarten. Die Antworten sind gleichwohl als Meinung der Betroffenen interessant. Ablehnende Stellungnahmen würden es nahelegen, daß ein Gefühl unnötiger Doppelarbeit und Doppelbelastung bei den Betroffenen vorhanden ist.

Bei der Auswertung dieser Untersuchungen richtet sich das Augenmerk zunächst auf die Frage, ob die nach § 42 Abs. 3 GO (1969) erforderliche Mindestzahl von Ratsmitgliedern in den Bezirksausschüssen vertreten ist. Das ist in 34 der 38 Fälle der Fall; hier sind zwei oder mehrere Ratsherren Mitglied. In den verbleibenden vier Bezirksausschüssen hat hingegen jeweils nur ein Ratsmitglied einen Sitz. Dabei handelt es sich in allen vier Fällen um kleine Bezirke. Ein weiteres Ratsmitglied, das in dem Bezirk wohnt, oder dessen Kommunalwahlbezirk sich mit dem Gemeindebezirk deckt oder überschneidet, gibt es in allen vier Fällen nicht. Die Unterschreitung der durch § 42 Abs. 3 GO (1969) vorgeschriebenen Mindestzahl an Ratsmitgliedern im Bezirksausschuß ergibt sich also in allen vier Fällen aus der Unmöglichkeit, einen weiteren Ratsherren in den Bezirksausschuß zu entsenden, der die hierfür erforderliche Verbindung mit dem Bezirk besitzt. Es handelt sich um Beispiele dafür, daß eine nicht ausreichende Bezirksgröße gewählt worden ist. Im übrigen wird lediglich aus einem weiteren Bezirksausschuß berichtet, daß der Vorsitzende und der stellvertretende Vorsitzende "nicht immer" Ratsmitglieder sind, während dieses Erfordernis in allen übrigen Fällen beachtet wird.

Die absolute Anzahl der Ratsherren in den 34 noch zu erörternden Bezirksausschüssen beträgt zwischen 2 und 17. Allerdings sind Zahlen von mehr als 6 Ratsmitgliedern im Bezirksausschuß ganz vereinzelt: In nur je einem Bezirksausschuß finden sich 7, 8, 9, 11 und 17 Ratsherren. In 20 Bezirksausschüssen beträgt die Zahl der Ratsherren 2 bis 4. Hier liegt das deutliche Schwergewicht.

Die Verteilung der Bezirksausschußsitze auf Ratsherren und sachkundige Bürger zeigt, daß in der knappen Mehrheit der Fälle die sachkundigen Bürger in der Überzahl sind: In 34

der 38 näher untersuchten Bezirksausschüsse ist in der Hauptsatzung bestimmt, daß die Zahl der sachkundigen Bürger diejenige der Ratsmitglieder übersteigen dürfe. In der praktischen Durchführung ist von dieser Möglichkeit allerdings in erheblich geringerem Umfange Gebrauch gemacht worden: In 4 Bezirksausschüssen finden sich ausschließlich Ratsmitglieder, kurioserweise darunter in dem mit 17 Mitgliedern zweitgrößten Bezirksausschuß. In 13 weiteren Bezirksausschüssen besetzen Ratsmitglieder die Mehrheit der Ausschußsitze. In einem Bezirksausschuß verteilen sich die 12 Sitze je zur Hälfte auf Ratsmitglieder und sachkundige Bürger. In 20 Fällen haben die sachkundigen Bürger in den Bezirksausschüssen die Mehrheit.

In der Mehrzahl der Gemeinden ist in der Hauptsatzung bestimmt, daß die in dem Bezirk wohnenden bzw. dort gewählten Ratsmitglieder zugleich "geborene" Mitglieder des Bezirksausschusses sind. Dies läßt das Bestreben erkennen, eine starke personelle Verknüpfung zwischen Bezirksausschuß und Gemeinderat herzustellen. Nach dem Urteil der Beantworter der zweiten Umfrage gibt der Anteil der Ratsmitglieder an den Bezirksausschußsitzen wenig Anlaß zur Kritik. Nur in vier Fällen wird die Auffassung vertreten, daß die Anzahl der Ratsherren zu groß sei. In zwei dieser Fälle sind die Ratsherren in der Mehrheit. In drei Bezirksausschüssen (mit 1, 2 und 4 Ratsherren, die jeweils in der Minderheit sind) wird der Anteil der Ratsherren für zu gering gehalten.

Die personelle Verknüpfung zwischen Bezirksausschuß und Gemeinderat wird bis auf eine Ausnahme von sämtlichen Beantwortern der zweiten Umfrage "eher für vorteilhaft" erachtet. Die einzige negative Stimme begründet dies mit der Doppelbelastung für die Ratsherren, die zusätzlich noch im Bezirksausschuß Mitglied seien. Es handelt sich in diesem Fall um eine Großstadt. Die positiven Urteile stützen sich im wesentlichen auf drei Argumente: 10 Beantworter meinen, daß durch die personelle Verknüpfung den Bezirksausschüssen eine bessere Einflußmöglichkeit auf die Entscheidungen im Gemeinderat gewährt werde. Sie sehen also die einem Bezirksausschuß angehörenden Ratsherren als Übermittler der Bezirksinteressen

in den Gemeinderat an. In deutlicher Abhebung hierzu sprechen fünf der Fragebogenbeantworter den Nutzen der personellen Verknüpfung in erster Linie dem Rat zu: ihm werde in der Person der Ratsherren, die zugleich Bezirksausschußmitglieder seien, mehr Sachkenntnis und größere Ortsnähe vermittelt. Aus der Sicht des Bezirksausschusses bringt auf dieser Ebene die Mitgliedschaft von Ratsherren eine Erweiterung des Horizontes für den gesamten Bezirksausschuß mit sich, worauf in zwei Fällen hingewiesen wird. Der größte Teil der Ausschußvorsitzenden, nämlich 15, begründet die Bejahung der personellen Verknüpfung mit dem Nutzen, den beide Gremien daraus ziehen: der Informationsfluß in beiden Richtungen werde verbessert. Die Koordination zwischen dem Gemeinderat und Bezirksausschuß werde sehr erleichtert.

Die ganz durchgängige Zustimmung zu der persönlichen Verknüpfung zwischen Rat und Bezirksausschuß, die auf der Erfahrung der Fragebogenbeantworter beruht, ist geeignet, Befürchtungen zu dämpfen, daß die Bezirksausschüsse zu krassen Interessenvertretern der Bezirke werden könnten. Dies wird durch die dargestellten Begründungen für die positive Einstellung gestützt: Wenn auch in zehn Fällen in erster Linie auf die Vorteile für den Bezirksausschuß abgestellt wird, so wird dies doch von der überwiegenden Zahl der befragten Vertreter der Bezirksausschüsse nicht getan. Vielmehr läßt die Begründung, daß beide Gremien Vorteile aus ihrer personellen Verknüpfung ziehen, den Schluß zu, daß auch in der praktischen Arbeit die gegenseitige Information und Kooperation überwiegt.

Dieses überraschend positive Bild wird dadurch abgerundet, daß aus immerhin acht Bezirksausschüssen berichtet wird, es komme häufiger vor, daß Ratsmitglieder den Sitzungen als Zuhörer - mit beratender Stimme - beiwohnen. Allerdings nehmen in der Mehrzahl der Gemeinden Ratsvertreter nie oder (in 17 Fällen) doch nur sehr selten als Zuhörer an den Bezirksausschußsitzungen teil. Bei dem größeren Teil hiervon ist das aber leicht dadurch zu erklären, daß alle im Bezirk wohnenden oder dort gewählten Ratsherren bereits ordentliche Mitglieder des Bezirksausschusses sind.

Die enge personelle Verknüpfung zwischen Rat und Bezirksausschuß stellt sich nach diesen Untersuchungsergebnissen also als das Kernstück eines umfassenderen guten gegenseitigen Kontaktes dar.

3. Die Bindung der Bezirksausschußmitglieder an ihren Bezirk durch Wohnsitz und Wahlbezirk

Während für den Ortsvorsteher durch § 13 Abs. 4 Satz 2 GO (1969) ausdrücklich vorgeschrieben war, daß er seinen Wohnsitz in dem von ihm vertretenen Bezirk haben muß, fehlte eine entsprechende Regelung für die Bezirksausschußmitglieder. Es ist daher rechtlich nicht zu beanstanden, wenn Bezirksausschußmitglieder außerhalb ihres Bezirkes wohnen [163]. Im Schrifttum wird aber zu Recht darauf hingewiesen, daß es eine selbstverständliche Forderung sein muß, daß die Bezirksausschußmitglieder in dem Bezirk wohnen, den sie vertreten [164]. In diesem Zusammenhang werden Regelungen über den Sitzverlust bei Wegzug aus dem Bezirk erörtert [165]. Zu Recht wird des weiteren gefordert, daß die gleichzeitige Mitgliedschaft derselben Person in mehreren Bezirksausschüssen ausgeschlossen sein müsse [166].

Die Beantwortung der hier aufgeworfenen Fragen durch die Praxis wurde unter den Positionen 05323 - 05326, 05329 - 053211 untersucht. Es handelt sich hierbei um Fragen nach objektiven Tatsachen. Die Bezirksausschußvorsitzenden sind zu ihrer Beantwortung am besten geeignet, weil sie entweder die Kenntnis haben oder sie sich doch aufgrund ihrer Unterlagen leicht verschaffen können. Hier kann also ein objektives und verläßliches Bild erwartet werden. Danach gibt es in der Praxis der Gemeinden Nordrhein-Westfalens

---

163) Man könnte aber erwägen, ob die Wohnsitzbindung nicht stillschweigend vom Gesetz vorausgesetzt wird. vgl. Müller S. 18

164) Goetz Bielefeld-Gutachten S. 34; Köln-Gutachten S. A 3; KPBl 1964, 397; Müller S. 17 f.; Storm KPBl 1964, 216; so jetzt § 13 a Abs. 3 GO (1974)

165) vgl. Teichmann S. 75; Köln-Gutachten S. A 3

166) Köln-Gutachten S. A 3

unter den sachkundigen Bürgern in den 38 näher untersuchten Bezirksausschüssen keinen, der nicht in dem entsprechenden Bezirk wohnt. Dementsprechend ist auch keiner dieser sachkundigen Bürger gleichzeitig Mitglied in mehr als einem Bezirksausschuß.

Bei der Gruppe der Ratsherren in den Bezirksausschüssen ist das Bild nur in zu vernachlässigenden Nuancen anders: Oben wurde bereits gesagt, daß in vielen Gemeinden der Wohnsitz, in einigen auch der Kommunalwahlbezirk Anknüpfungspunkt für eine automatische Mitgliedschaft im Bezirksausschuß ist. In den untersuchten 38 Bezirksausschüssen haben die hier in Betracht zu ziehenden Ratsherren durchweg sowohl Wohnsitz als auch Kommunalwahlbezirk in dem betreffenden Gemeindebezirk. Bei keinem Ratsherren fehlen gleichzeitig beide Anknüpfungspunkte. Außerhalb des Bezirks wohnen von den knapp 160 Ratsmitgliedern lediglich 2, und nur 6 haben ihren Wahlbezirk nicht in dem Gemeindebezirk. Auch unter den Ratsherren gibt es nur in drei Fällen gleichzeitige Mitgliedschaft in mehr als einem Bezirksausschuß. Dabei handelt es sich in einem Falle um den Bürgermeister der Gemeinde, der dort kraft Regelung in der Hauptsatzung geborenes Mitglied in allen drei in der Gemeinde bestehenden Bezirksausschüssen ist.

Bestimmungen über den Verlust des Bezirksausschußsitzes bei Wegzug aus der Gemeinde oder aus dem Bezirk gibt es in 8 der vorliegenden 53 Ortschaftsverfassungen. In immerhin 10 der 38 näher untersuchten Bezirksausschüsse ist es zu Sitzverlusten in derartigen Fällen gekommen. Nur in zwei dieser Bezirksausschüsse bestand eine satzungsmäßige Regelung des Sitzverlustes. Der Sitzverlust bei Wegzug aus dem Bezirk scheint als selbstverständlich angenommen zu werden. Das ist einleuchtend, soweit es sich um den Wegzug aus der Gemeinde handelt. Zweifelhaft dürfte der Sitzverlust aber in den Fällen sein, in denen ein Umzug innerhalb der Gemeinde von einem Bezirk in den anderen stattfindet. Hier mag ein Verlust der Mitgliedschaft für wünschenswert erachtet werden. Eine gesetzliche Vorschrift, die hier unmittelbar oder doch entsprechend (etwa aus dem Kommunalwahlgesetz) eingriffe, gibt es nicht. Die Gefahr von Streitigkeiten kann

hier nicht von der Hand gewiesen werden, und es empfiehlt sich in einem größeren Umfange, als es tatsächlich der Fall ist, die Frage des Sitzverlustes bei Wohnsitzänderung in den ortsrechtlichen Bezirksverfassungen zu regeln. Dies gilt für kreisangehörige Gemeinden auch nach § 13 d GO (1974).

4. Zusammenfassung und Bewertung der Ergebnisse

Aus der Gemeindeordnung (Fassung 1969) ergaben sich für die Größe und Zusammensetzung der Bezirksausschüsse nur wenige Vorschriften, nämlich die Mindestzahl von 2 Ratsmitgliedern für die Funktion des Vorsitzenden und seines Stellvertreters, ferner die Möglichkeit, mehr sachkundige Bürger als Ratsmitglieder in den Ausschuß zu entsenden. Im übrigen wurde den Gemeinden ein breiter Raum für Lösungen nach eigenem Dafürhalten belassen.

Die Gemeinden haben diesen Raum durch die Regelungen in der Hauptsatzung ausgefüllt, ohne sich jedoch allzu eng zu binden. Fast alle haben von der Möglichkeit, den sachkundigen Bürgern die Mehrheit überlassen zu können, Gebrauch gemacht. Dies unterscheidet den Bezirksausschuß sehr wesentlich von den anderen Ratsausschüssen, in denen die Zahl der sachkundigen Bürger diejenige der Ratsherren nicht übersteigen darf. Der besondere Charakter des Bezirksausschusses als Ausschuß für einen Ausschnitt aus dem Gemeindegebiet tritt dadurch deutlich hervor: Die Ortsbezogenheit wird in erster Linie durch die sachkundigen Bürger hergestellt, während die Ratsherren, obwohl für diese genau wie für jene in der Praxis eine Residenzpflicht im Bezirk besteht, eher als Vertreter der ganzen Gemeinde gesehen werden.

Das Gegengewicht gegen die personelle Bezirksbezogenheit bildet das deutliche Bemühen, möglichst alle dem Bezirk durch Wohnsitz oder Wahlbezirk verbundenen Ratsherren als geborene oder gewählte Mitglieder in den Bezirksausschuß zu entsenden. Die wichtigste Funktion dieser Doppelmitglieder ist dabei die Herstellung eines guten Kontaktes zwischen Rat und Bezirksausschuß, der auch gegeben zu sein scheint.

Über die Größe der Bezirksausschüsse läßt sich generell kaum mehr sagen, als daß mindestens 5 Mitglieder für die Arbeitsfähigkeit erforderlich erscheinen. Im übrigen sind hier die örtlichen Verhältnisse entscheidend. Von einigen Gemeinden müßte allerdings die Bezirksgröße neu überdacht werden, um wenigstens die Mindestzahl an Ratsmitgliedern in die Bezirksausschüsse entsenden zu können.

IV. DER EINFLUSS DER PARTEIEN AUF DIE MITGLIEDER DER BEZIRKSAUSSCHÜSSE

Ebenso wie in Bund und Ländern spielen die Parteien auf der gemeindlichen Ebene eine entscheidende Rolle. Die Teilnahme des Bürgers an der Kommunalverwaltung und die Möglichkeit für ihn, hier Einfluß zu gewinnen, ist heute auf die Vermittlung der Parteien angewiesen [167]. Dem mag man kritisch gegenüberstehen [168], oder man mag die Rolle der Parteien positiv als "Motoren der Kommunalpolitik seit 1918" [169] sehen, jedenfalls wird die Tatsache selbst nicht mehr bestritten. Auch Gemeindeverwaltung wird heute nicht mehr als unpolitische, allein mit technischen oder bürokratischen Mitteln zu lösende Aufgabe angesehen; sie ist vielmehr ein politischer Tatbestand [170].

---

167) Canenbley S. 53 f.; Gunlicks S. 292; Laux AfK 1970, 231; Lintz S. 74; Machalat S. 28; Müller S. 178; Rothe KomWirtsch 1969, 196; Scheuner AfK 1962, 164 f.; 174 f.; 1973, 31; Suren/Goetz S. 36; Uhlitz/Löffler S. 9, 12; Wolff II § 84 IVa, S. 170; Ziebill (1954) S. 25 ff.; (1972) S. 51, 90 ff.; Ziegler S. 79; vgl. auch: BVerfGE 11, 276

168) so Klüber KomWirtsch 1968, 402 und Weber (1959) S. 782 f.
Einen Überblick über die Argumente der Kritiker gibt Trachternach S. 43 - 52.

169) so Köttgen Handbuch S. 195 f. und die in FN 167) Genannten

170) Köttgen Handbuch S. 194 f.; Laux AfK 1970, 218 ff.; Scheuner AfK 1962, 157 ff.; 1973, 10 f.; Trachternach S. 72; Uhlitz/Löffler S. 6 ff.; Ziebill (1972) S. 61 ff.

Es soll daher untersucht werden, welche Rolle die politischen Parteien in den Bezirksausschüssen spielen.

1. Persönliche Abhängigkeit der Bezirksausschußmitglieder von den Parteien

Man trifft im Schrifttum häufig auf die Feststellung oder die Vermutung, daß die Mitglieder von Gemeinderäten und Fachausschüssen sich nahezu ausschließlich aus den Mitgliedschaften der politischen Parteien rekrutieren [171]. Zu fragen ist, ob dies auch für die Bezirksausschußmitglieder gilt [172] (Frage 05401).

Als Folge der parteilichen Bindung wird eine Abhängigkeit von der Partei befürchtet; die Unabhängigkeit der Mandatsträger könne insbesondere dann unangemessen beschnitten werden, wenn die weitere Innehabung des Ausschußsitzes vom andauernden Vertrauen der betreffenden Partei abhängig sei [173]. Diese Befürchtung kann sich auf das Beispiel Bremens beziehen: dort verliert ein Ortsbeiratsmitglied kraft Gesetzes [174] seinen Sitz, wenn es das Vertrauen der politischen Organisation verliert, auf deren Vorschlag es berufen worden ist. Einen derartigen automatischen Sitzverlust als Folge eines Zerwürfnisses zwischen Bezirksausschußmitglied und Partei gibt es in Nordrhein-Westfalen nicht. Immerhin ist denkbar, daß in solchen Fällen die

---

171) Laux AfK 1970, 231; Rothe KomWirtsch 1969, 196; Teichmann S. 74; vgl. Ziebill (1972) S. 53 ff.; Ziegler S. 134 f.

172) vgl. Trachternach S. 125 - 133, der auf die durchgängige Ausschußbesetzung mit Parteimitgliedern hinweist; für den Bereich der kreisfreien Städte läßt § 13 a GO (1974) praktisch keine andere Möglichkeit mehr zu. Ziegler S. 80 f. weist darauf hin, daß durch das Parteienmonopol manch interessierter Bürger von der Mitarbeit abgehalten werde.

173) vgl. Friese KPBl 1959, 422 f.; nach Lintz S. 148 f. ist die Abhängigkeit bei Listenwahlsystem stärker als bei Persönlichkeitswahlrecht (Mehrheitswahlrecht).

174) vgl. § 18 Abs. 2 Ziff. 2 des Gesetzes über Ortsämter und Außenstellen der bremischen Verwaltung vom 3.7.1951

Partei durch Abwahl des bisherigen und Wahl eines neuen, ihr genehmeren Mitgliedes dasselbe Ziel zu erreichen versucht. Ob derartige persönliche Abhängigkeit auch in NRW zu beobachten ist, soll durch die Fragen 05402 und 05403 geklärt werden. Die zunächst erfragte parteiinterne Motivation für die Kandidatenauswahl würde einen Anhaltspunkt für eine entsprechende starke Bindung des betreffenden Ausschußmitgliedes an die Partei abgeben [175].

Die einleitende Frage 05401 nach der parteipolitischen Zuordnung der Bezirksausschußmitglieder zeigt, daß in allen 38 Bezirksausschüssen ausschließlich Parteimitglieder oder offene Sympathisanten die Sitze innehaben. Es ist danach, um in den Bezirksausschuß gewählt zu werden, unumgänglich notwendig, entweder Mitglied einer politischen Partei zu sein oder zumindest offen ihre politischen Ziele zu vertreten. Dieses Ergebnis deckt sich nach den oben wiedergegebenen Literaturstimmen mit den Erwartungen. Es läßt darauf schließen, daß auch der Arbeit im Bezirksausschuß politischer Stellenwert zugemessen wird. Die im Gemeinderat vertretenen Parteien sorgen dafür, daß ihre politischen Meinungen auch im Bezirksausschuß vertreten werden.

Als Abstellgleise für altgediente Parteimitglieder werden Bezirksausschußsitze von den Parteien nur selten genutzt: Nur fünfmal bzw. sechsmal wurde angegeben, daß bei der Besetzung eines Bezirksausschußsitzes in der betreffenden Ratsfraktion der Gedanke mit ausschlaggebend war, den Betroffenen für seine Parteiarbeit zu belohnen bzw. für den Verlust eines Sitzes im Gemeinderat zu entschädigen, den er vorher innegehabt hatte. Wenn man in Betracht zieht, daß der negative Beigeschmack der Frage 05402 offensichtlich ist und einer ehrlichen Antwort entgegenwirkt, sind die 11 bejahenden Stimmen allerdings bemerkenswert viel.

Lediglich in zwei Bezirksausschüssen soll es vorgekommen

---

175) vgl. auch die Meinung von Lintz S. 89 f, daß die Parteien es sich auf die Dauer nicht leisten können, auf Gemeindeebene wenig überzeugende, aber "parteiwillfährige" Kandidaten aufzustellen.

sein, daß ein Mitglied aufgrund parteiinterner Auseinandersetzungen seinen Sitz im Ausschuß verloren hat.

2. Fraktionen im Bezirksausschuß

Die Arbeit des Gemeinderats wird nach Meinung einiger Autoren [176] durch Fraktionsdisziplin ungünstig beeinflußt, die auch hier zu finden sei. Dem wird von anderen entgegengehalten, daß man die Rolle von Fraktionen auf Gemeindeebene nicht überschätzen dürfe; sie werde umso weniger wichtig, je kleiner die Gemeinde und die Vertretungskörperschaft seien [177]. Hier ist zu untersuchen, ob auch in Bezirksausschüssen Fraktionen mit starken Einflüssen auf die Ausschußmitglieder vorzufinden sind (Fragen 05404, 05405).

Die Einflußnahme der Parteien auf die tägliche Arbeit der Bezirksausschüsse ist in den Gemeinden sehr unterschiedlich: In 18 der 38 Bezirksausschüsse sind Parteifraktionen gebildet, in den anderen 20 Bezirksausschüssen nicht. Für die Entscheidung, Fraktionen zu bilden, ist zum einen die Größe der Stadt und des Bezirkes maßgeblich: so sind in den Bezirksausschüssen der Großstädte Bonn, Düsseldorf, Krefeld und Mönchengladbach-Rheindahlen Fraktionen gebildet. Zum anderen kommt es auf die Mitgliederzahl im Bezirksausschuß an: Fraktionen sind vorwiegend in den größeren Bezirksausschüssen vorhanden, seltener in Bezirksausschüssen mit weniger als 10 Mitgliedern. Eine

---

176) Canenbley S. 117 f.; Laux AfK 1970, 229; vgl. zu den vergleichsweise engen Grenzen der Fraktionsdisziplin auf Gemeindeebene Lintz S. 108 f. In einer Umfrage von Gunlicks (S. 301) hat mehr als die Hälfte der befragten Ratsmitglieder angegeben, sie stimmten gelegentlich mit Rücksicht auf die eigene Fraktion gegen ihre persönliche Meinung ab, AfK 1968, 286 ff.; vgl. auch Weber (1959) S. 777, auch Trachternach S. 133 - 155

177) Gunlicks S. 292 f.; Lintz S. 125 "größere Selbständigkeit" der Gemeindevertreter und S. 175; vgl. auch Ziebill (1972) S. 72

Rolle scheint schließlich auch zu spielen, ob die Parteiorganisation der Bezirksverfassung angepaßt ist (Frage 05406): In nur 14 der 38 Bezirke besitzen die Parteien organisatorische Untergliederungen, die den Gemeindebezirken entsprechen. In 10 dieser Fälle finden sich in den Bezirksausschüssen Parteifraktionen. Die Zahl parteilicher Organisationen auf Gemeindebezirksebene ist mit 14 aus 38 untersuchten Fällen einigermaßen gering. Hierbei ist offensichtlich die Größe des Bezirks ausschlaggebend: Bezirksparteiorganisationen finden sich - von Ausnahmen abgesehen - nur in größeren Bezirken, darunter in allen Großstädten.

Die Fraktionsbildung in den Bezirksausschüssen führt nicht zu einer hohen Durchsetzungskraft einer parteilichen Linie: Nur etwas mehr als die Hälfte der Fraktionen, nämlich diejenigen in den zahlenmäßig stärksten Bezirksausschüssen, leisten die typische Fraktionsarbeit der Vorbereitung der Sitzungen des Bezirksausschusses. Im Verhältnis zur Gesamtzahl der untersuchten 38 Bezirksausschüsse ist das nur bei einem guten Viertel der Fall. Das ist, wenn man die Möglichkeit der Arbeitsteilung und der damit gegebenen besseren Durcharbeitung der einzelnen Fragen betrachtet, überraschend wenig. Es wird zum Teil darauf zurückzuführen sein, daß die Mitgliederzahl in den Bezirksausschüssen für die Bildung arbeitsfähiger Fraktionen zu klein ist.

Die Einflußnahme der bezirklichen Parteigruppierungen auf die Meinungsbildung und das Abstimmungsverhalten der Bezirksausschußmitglieder ist gering. Die Vertreter von nur 2 der 38 Bezirksausschüsse geben an, daß es bei Abstimmungen Fraktionsdisziplin gebe. Die Ergänzungsfrage, ob sich das Abstimmverhalten der Bezirksausschußmitglieder mit den Fraktionsgrenzen deckt, gibt weitere Aufschlüsse: Von 12 Beantwortern des Fragebogens wird gesagt, daß die Fraktionsgrenzen mit der Stimmabgabe in wichtigen Fragen nicht übereinstimmen. Von einer Bindung der Bezirksausschußmitglieder an die von der Fraktion bzw. der Partei vertretene Linie wird in 7 Bezirksausschüssen berichtet. Der größte Teil der Antworten, nämlich 13, gibt an, daß dies unterschiedlich

sei. Danach ergibt sich in der weitaus überwiegenden Zahl, daß die Beeinflussung der Bezirksausschußmitglieder nicht groß ist. Dies stimmt mit dem relativ seltenen Auftreten von Parteifraktionen überein. In den Bezirksausschüssen wird hiernach den Mitgliedern ein großes Maß an Unabhängigkeit und freier eigener Meinungsbildung und Entscheidungsfindung von den Parteien zugestanden.

3. Die Einflußnahme überbezirklicher Parteigremien

Als eine weitere negative Einflußmöglichkeit von Parteien wird eine diesen angeblich innewohnende zentralistische Tendenz genannt: die wichtigen und grundlegenden Entscheidungen innerhalb von Parteien würden durch überörtliche Führungsgremien getroffen [178]. Überträgt man dieses Bild auf innergemeindliche Verhältnisse, könnte man darin eine Tendenz entdecken, welche dem Ziel der Bezirksverfassung entgegenwirken müßte: Die Parteiorganisationen auf der Gemeindeebene könnten einen übergewichtigen Einfluß auf die Bezirke ausüben. Das könnte dazu führen, daß der Bezirksausschuß nicht die spezifisch bezirklichen Interessen wahrnimmt, sondern seine Entscheidungen den Wünschen der gemeindlichen Parteizentralen unterordnet. Dies würde eine Orientierung des Bezirksausschusses auf die Gemeinde insgesamt mit sich bringen [179].

---

178) vgl. Brede S. 9; Köttgen Krise S. 48,50; Surén/Goetz S. 36; Trachternach S. 43 - 52; andererseits Lintz S. 89: In den Gemeinden seien die Parteien weitaus stärker als auf höheren Ebenen gezwungen, sich "nach den Bürgern zu richten".

179) vgl. dazu: Brede S. 181; Ellwein AfK 1971, 18; KPBl 1966, 430; Schnur Verwaltung 1970, 265; Ziebill (1972) S. 53

Diese Überlegungen führten zu den Fragen 05407 und 05408. Während die erste Frage verläßliche Antworten erwarten läßt, ist gegenüber den Antworten auf die zweitgenannte Skepsis angebracht. Denn es dürfte den Bezirksausschußvorsitzenden schwerfallen, mit einer Bejahung dieser Frage zugleich einräumen zu müssen, daß die eigene Meinungsbildung und eventuelle Entscheidungsfindung wesentlich von außen beeinflußt werden.

Die Auswertung der Frage 05407 weist auf eine wichtige Rolle der Parteien als Verbindungsglied zwischen den Bezirksausschüssen und den Gremien der Gesamtgemeinde hin. In 60 % der untersuchten Bezirksausschüsse findet zwischen den Parteifraktionen im Gemeinderat und den Fraktionen im Bezirksausschuß bzw. den Bezirksausschußmitgliedern unmittelbar eine Abstimmung der Meinungen in wichtigen Fragen statt. Die Bezirksausschußvorsitzenden sind dabei - bis auf vier Ausnahmen - nicht der Auffassung, daß die Parteiführungen auf der Gemeindeebene die Linie in den Bezirksausschüssen bestimmen. Hier ist allerdings zu vermuten, daß entgegen den Antworten in einer größeren Zahl als vier der Bezirksausschüsse der Einfluß der gemeindlichen Parteizentralen doch spürbar ist.

Insgesamt läßt sich sagen, daß bei wichtigen Fragen, die den Bezirk betreffen, in der Mehrzahl der Fälle zwar eine gemeinsame Erörterung und Absprache zwischen Parteiführung auf Gemeindeebene und Gemeinderatsfraktion auf der einen und den Bezirksausschußmitgliedern auf der anderen Seite stattfindet, hierbei aber ein Übergewicht der Gemeindeebene nicht besteht, vielmehr den Mitgliedern der Bezirksausschüsse dieselbe

Einflußmöglichkeit eingeräumt wird. In Verbindung mit der zuvor herausgestellten relativ großen Unabhängigkeit der Bezirksausschußmitglieder von der Linie ihrer Parteien liegt der Schluß nahe, daß die parteiinternen Besprechungen zwischen Rats- und Bezirksebene vorwiegend der gegenseitigen Information über Tatsachen und Absichten dienen und nur in geringem Umfange auf das Abstimmungsverhalten der Bezirksausschußmitglieder einen Einfluß ausüben.

4. Zusammenfassende Bewertung

Das Wirken der Parteien in den Bezirken und ihre Einflußnahme auf den Bezirksausschuß zeigt sich entgegen manchen Befürchtungen in einem eher günstigen Licht: Zwar besteht für die Sitzverteilung praktisch ein Monopol der Parteien, doch wird dieses nicht dazu benutzt, den Bezirksausschußmitgliedern einheitliche Parteilinien oder Marschrouten aufzuzwingen, welche von den gemeindlichen Führungsgremien der Partei bestimmt werden. Die Unabhängigkeit der Bezirksausschußmitglieder von den Parteien, was Meinungsbildung und Abstimmungsverhalten angeht, ist recht groß. Dies wird weitgehend mit dem Nachteil erkauft, daß es eine der Vorbereitung und Entlastung des Einzelnen dienende Fraktionsarbeit nur selten gibt.

Der Grund für die im Verhältnis zu Gemeinderat und Fachausschüssen größere Unabhängigkeit der Bezirksausschußmitglieder dürfte in der Besonderheit des Bezirksausschusses liegen, sich weniger als diese mit fachlichen Fragen beschäftigen zu müssen. Bei fachlichen Aufgaben der Kommunalverwaltung ist eine Orientierung an politischen Grundsätzen und Parteiprinzipien leichter möglich als bei der den Bezirksausschüssen in erster Linie obliegenden Aufgabe, den ganz spezifischen örtlichen Gegebenheiten im konkreten Einzelfall Rechnung zu tragen.

V. PERSÖNLICHE VERHÄLTNISSE DER BEZIRKSAUSSCHUßMITGLIEDER

In der Gemeindeverwaltung hat sich im Laufe des 19. Jahrhunderts ein tiefgreifender Wandel von der ehrenamtlichen

Verwaltung durch eine bürgerliche Honoratiorenschicht, die inzwischen verschwunden ist oder jedenfalls ihren Einfluß verloren hat [180], zu einer "bürokratischen" Gemeindeverwaltung vollzogen. Das Schwergewicht der Kommunalverwaltung liegt heute bei den hauptberuflichen Beamten und Angestellten. Die Mitarbeit der übrigen Bevölkerung ind der Verwaltung der Gemeinde beschränkt sich im wesentlichen auf den Gemeinderat und dessen Ausschüsse. Die Einschränkung des Aufgabenbereiches hat jedoch nicht dazu geführt, daß die Bereitschaft zur Übernahme eines Mandates gewachsen wäre. Im Gegenteil wird häufig darüber geklagt, daß es an Persönlichkeiten fehle, die für die Mitarbeit in der gemeindlichen Selbstverwaltung geeignet sind und sich hierfür zur Verfügung stellen [181]. Daher ist es interessant zu untersuchen, welche persönlichen Merkmale die Personen haben, die sich zur Mitarbeit in den Bezirksausschüssen bereitfinden.

1. Mitarbeit im Bezirksausschuß als Beginn oder Ende kommunalpolitischer Tätigkeit

Der Mangel an Bereitschaft, sich für ein Ehrenamt oder Mandat auf gemeindlicher Ebene zur Verfügung zu stellen, wird mit dem Hinweis auf die drohende hohe zeitliche Beanspruchung zu erklären versucht. Insbesondere bei größeren Gemeinden führe der Umfang der Aufgaben eines Ratsmitgliedes zu sehr hohen Arbeitsbelastungen, vor denen viele geeignete Bürger auswichen [182].

Hier könnte die Ortschaftsverfassung mit der Bildung von Bezirksausschüssen der Selbstverwaltung einen guten Dienst erweisen. Die Aufgaben sind, so wird argumentiert, auf Bezirksebene überschaubarer und die Arbeitsbelastung erträglicher. Die Arbeit des Bezirksausschusses könne daher

---

180) vgl. von der Groeben S. 239; Loschelder DöV 1969, 807; Scheuner AfK 1973, 8 f.; Thieme DVBl 1966, 326, mit dem Hinweis, daß in kleineren Gemeinden auch heute noch die Gefahr einer Honoratioren-Wirtschaft bestehe; Weber (1953) S. 63 f.

181) Bahro DemGem 1968, 26; Koch S. 65; Tacke S. 316; v. Unruh VVDStRL 31, 273

182) Loschelder DöV 1969, 807; vgl. auch Wagener Neubau S. 18

qualifizierten Persönlichkeiten einen Anreiz zur erstmaligen Mitarbeit in der Gemeindepolitik bieten, sofern die Aufgaben und Kompetenzen der Bezirksausschüsse ausreichen, ernsthaftes Interesse zu wecken [183]. Dieser Hoffnung wird mit der Frage 05502 nachgegangen. Das Gegenstück bildet die Befürchtung, daß sich zur Mitarbeit in den Bezirksausschüssen vorwiegend solche Personen bereiterklären könnten, die infolge der kommunalen Neugliederung ihren bisherigen Sitz im Gemeinderat eingebüßt haben (dazu Frage 05501). Das könne zwar dazu führen, erfahrene Personen in die Bezirksausschüsse zu bekommen. Es bestehe aber zugleich die Gefahr, daß der Bezirksausschußsitz der Befriedigung persönlicher (möglicherweise gekränkter) Eitelkeiten diene, was die sachliche Arbeit ungünstig beeinflussen müsse [184].

Auch unabhängig von der Frage nach dem möglichen Beginn oder Ende einer kommunalpolitischen Laufbahn interessiert die altersmäßige Zusammensetzung der Bezirksausschüsse; es soll damit auch der Vermutung nachgegangen werden, ob die Bezirksausschüsse als neue Institutionen der kommunalen Selbstverwaltung einen neuen Interessentenkreis, insbesondere jüngere Personen, erschließen (Frage 05505). Zur Abrundung wurden die Fragen 05503 und 05504 nach dem Geschlecht und der sozialen Schichtzugehörigkeit der Bezirksausschußmitglieder gestellt. Die letztere erwies sich allerdings als nicht präzise genug, so daß auf die Auswertung der Antworten verzichtet wird.

Die Untersuchung erbrachte folgendes Ergebnis: Aus der Gesamtzahl der Mitglieder der 38 Bezirksausschüsse sind etwa 45 % Personen, die früher Ratsmitglieder in Gemeinden waren, welche durch die kommunale Neugliederung ihre Selbständigkeit verloren haben. In 21 der 38 Bezirksausschüsse haben

---

183) Beer (1970) S. 26; Böttcher KPBl 1966, 870; Bückmann S. 177; Friese KPBl 1959, 423; von Loebell/Henrichs S. 3; Schmidt KPBl 1975, 388 f.; Thieme AfK 1972, 361 f.; Wagener Neubau S. 18; Wassermann in Berl. Diskussion S. 89; Ziegler S. 93

184) vgl. Bahro DemGem 1968, 26; Hohlefelder S. 130; Krümper bei Weber (1970) S. 36; Voltz KPBl 1970, 1338 f.

diese ehemaligen Gemeinderatsmitglieder die Mehrheit, 3 Bezirksausschüsse bestehen sogar ausschließlich aus den früheren Mitgliedern aufgelöster Gemeinderäte.

Auf der anderen Seite ist aber auch die Zahl derjenigen Bezirksausschußmitglieder, die dort ihr erstes politisches Mandat ausüben, mit 32,2 %, also fast einem Drittel, hierneben nicht völlig unwesentlich. In immerhin 7 der 38 Bezirksausschüsse stellen sie die Mehrheit.

Die Zusammensetzung der Bezirksausschüsse nach Altersgruppen zeigt eine absolute Mehrheit, nämlich 50,7 % für die Gruppe der 36 - 50jährigen. Stark vertreten mit einem Drittel aller Bezirksausschußmitglieder ist daneben noch die Gruppe der 51 - 65jährigen. Am schwächsten vertreten ist die Gruppe der über 65jährigen mit 7,6 %, während die ausgesprochen jungen Mitglieder bis 35 Jahre einen Anteil von 8,4 % ausmachen. Nur in 8 Ausschüssen gibt es überhaupt weibliche Mitglieder, die insgesamt mit 2,8 % einen äußerst geringen Anteil stellen.

Die altersmäßige Zusammensetzung der Bezirksausschüsse relativiert die Aussagekraft des recht hohen Anteils an kommunalpolitischen Neulingen in den Bezirksausschüssen: Es handelt sich hierbei nicht um ausgesprochen junge Menschen. Die Bezirksausschüsse lassen sich nach diesen Erfahrungen nicht als einen Anreiz dafür betrachten, Bürger möglichst frühzeitig für die Wahrnehmung ehrenamtlicher Aufgaben in der Kommunalverwaltung zu gewinnen.

Auch Bestrebungen, den Anteil der Frauen in politisch verantwortlichen Positionen zu erhöhen, haben in den Bezirksausschüssen nach den hier verwerteten Erfahrungen keinen Ansatzpunkt gefunden.

Auf der anderen Seite liegt das durchschnittliche Alter der Bezirksausschußmitglieder auch nicht so hoch, daß der Schluß gerechtfertigt wäre, es handele sich um ein Abstellgleis für ältere Kommunalpolitiker. Insgesamt wird das Ergebnis der vorliegenden Bestandsaufnahme deutlich dadurch beeinflußt, daß der überwiegende Teil der Bezirksausschüsse noch unter dem Eindruck der kommunalen Neugliederung gebildet worden ist. Das schlägt sich in der Zusammensetzung nieder.

Der Anteil der früheren Ratsmitglieder wird im Laufe der Zeit herabsinken. Die geäußerte Hoffnung, in den Bezirksausschüssen ein geeignetes Gremium für Anfänger in der Kommunalpolitik zu finden, wird also durch diese Untersuchung zwar nicht bestätigt, aber auch nicht widerlegt. Die Befürchtung, daß die Bezirksausschüsse nach der kommunalen Neugliederung ein Abstellgleis für frühere Ratsmitglieder aufgelöster Gemeinden seien, hat sich in geringerem Maße bestätigt als nach manchen Prognosen in der Literatur zu erwarten gewesen wäre.

2. Die Bezirksausschußmitglieder als Interessenvertreter

Einer kurzen besonderen Untersuchung soll die Frage unterzogen werden, inwiefern Bezirksausschußmitglieder als "Interessenvertreter" angesehen werden können. Unter diesem Schlagwort sollen hier solche Ausschußmitglieder verstanden werden, die an bestimmten Aufgaben des Bezirksausschusses bzw. der Art ihrer Erledigung ein besonderes persönliches Interesse haben, das sie mit einer Gruppe von Menschen teilen und dem sie in der Ausschußarbeit und deren Ergebnis Geltung zu verschaffen suchen.

Interessenvertretung im dargelegten Sinne wird allgemein für ein legitimes Anliegen gehalten, auch auf der Ebene der Gemeinderatsausschüsse. Zwar müsse man sich vor bestimmten Gefahren hüten, z.B. einseitiger Beeinflussung der Verwaltung und Interessenverfilzung [185] oder der Überbetonung einzelner Interessen ohne Berücksichtigung ihrer objektiven und sachlichen Berechtigung [186], doch müsse man auf der anderen Seite auch die Vorzüge von Interessenvertretung sehen und nutzen, z.B. die deutlichere Akzentuierung der beteiligten Interessen durch die Betroffenen selbst [187], die Offenlegung evtl. differierender Interessen, die Nutzbarmachung von Sachverstand der Interessen-

185) Canenbley S. 119 ff.; Ziegler S. 139 f.

186) Canenbley S. 122 f.; Tacke (1973) S. 316 f.; Ziebill (1972) S. 87

187) Canenbley S. 69 f.; Ziebill (1972) S. 87

verbände für die Verwaltung, schließlich den psychologischen Vorteil, daß man auch nicht genehme Lösungen besser akzeptieren kann, wenn man weiß, daß die eigenen Interessen im Entscheidungsprozeß wenigstens geltend gemacht worden sind [188]. Es wird immer darauf ankommen, das breite Spektrum von Interessen ausgewogen zur Geltung kommen zu lassen [189], um so die Vorteile der Interessenvertretung auszuschöpfen [190].

Mit der Blickrichtung auf Bezirksausschüsse wird allerdings verschiedentlich darauf hingewiesen, daß Interessenvertretung hier besonders problematisch sei. Es gebe auf Bezirksebene zumeist kein in sich ausgewogenes Interessenspektrum, weil der vom Bezirk erfaßte Ausschnitt aus der Gesellschaft hierfür zu klein sei [191]. Die Bezirksausschüsse seien bereits innerhalb der Gesamtgemeinde Vertreter eines besonderen Bezirksinteresses. Ihnen sei das lokale Interesse anvertraut, das sie nach außen geschlossen vertreten sollten [192]. Es bestehe ferner die Gefahr, daß der Bezirksausschuß von Interessenvertretern dazu mißbraucht werde, solche Ziele weiter zu verfolgen, die sich im Gemeinderat und den übrigen Ratsausschüssen nicht durchsetzen konnten [193].

Zur empirischen Untersuchung, in welchem Umfange sich die Bezirksausschüsse in den Gemeinden Nordrhein-Westfalens aus den Vertretern besonderer Interessen zusammensetzen, wurden

---

188) Canenbley S. 66 f.; vgl. hierzu auch die wichtige Rolle, welche das BVerwG in dem Urteil vom 16.12.1971 = NJW 1972, 596 der Interessenvertretung zumißt (dort zur Bundesprüfstelle nach dem GjS)

189) Canenbley S. 119 ff.; sehr skeptisch insoweit Lintz S. 172 f., da die Interessenverbände stets nur Teile der Bürgerschaft repräsentieren könnten; Ziebill (1972) S. 87 f.

190) vgl. Laux AfK 1970, 228; Teichmann S. 119; Ziebill (1954) S. 48 f.; (1972) S. 74. Dabei wird zu Recht darauf hingewiesen, daß eine persönliche Interessiertheit als Motiv für die Bereitschaft zur Mitarbeit notwendig ist.

191) Krämer S. 134

192) vgl. Ellwein AfK 1971, 21; Ziebill (1972) S. 67

193) Krämer S. 114

unter Nr. 05506 die wichtigsten Gruppen beruflicher/wirtschaftlicher und gesellschaftlicher/sozialer Interessen aufgeführt. Da diese Frage in 16 Antworten nicht ausgefüllt wurde, kann die Auswertung nicht mit der erforderlichen Sicherheit als repräsentativ angesehen werden. Vorsichtig kann jedoch folgendes gesagt werden:

In den Bezirksausschüssen finden sich etwa gleichhäufig Vertreter der Berufsgruppen Handwerk/kleinere Geschäftsleute und Beamte/Angestellte im öffentlichen Dienst. Auch die Gewerkschaften sind in den Bezirksausschüssen vertreten. Als nicht mit Wirtschaft oder Beruf zusammenhängendes Interesse werden im wesentlichen nur der Sport und die Sportvereine genannt, nämlich in einem knappen Drittel der Bezirksausschüsse. Eine besondere Rolle spielt die Landwirtschaft: Landwirte als Vertreter ihrer Berufsinteressen werden in 6 Antworten genannt. Es handelt sich in fünf dieser Fälle um stark landwirtschaftlich ausgerichtete Bezirke innerhalb von Gemeinden, die im übrigen nicht landwirtschaftlich geprägt sind. Hier ergibt sich also eine Identität von lokalem und beruflichem landwirtschaftlichen Interesse.

Die Wiedergabe der persönlichen, subjektiven Meinung der Bezirksausschußvorsitzenden über Interessenvertretung im Bezirksausschuß wurde mit den Fragen 05507 und 05508 erbeten. Das Ergebnis läßt weder eine überwiegend positive noch eine überwiegend negative Einstellung erkennen: 15 der hierzu ergangenen 35 Antworten drücken die Meinung aus, daß Interessenvertretung im Bezirksausschuß nichts zu suchen habe. 17 Fragebogenbeantworter meinen dagegen, daß in ihrem Bezirksausschuß die Vertreter von Interessengruppen in ausgewogener Zusammensetzung vorhanden seien. Die drei verbleibenden Stimmen wenden sich ebenfalls nicht prinzipiell gegen die Interessenvertretung im Bezirksausschuß, wünschten aber, daß in ihrem Bezirksausschuß die Zusammensetzung ausgewogener wäre.

Die Antworten auf beide Fragen stehen in einem deutlichen Zusammenhang untereinander: die 11 Bezirksausschußvorsitzenden, welche eine unangemessene Steuerung von Interessenvertretern durch deren Organisationen, also von außen,

befürchten, meinen sämtlich auch, daß Interessenvertreter im Bezirksausschuß fehl am Platze seien. Mit 21 Stimmen überwiegt aber die Zahl derjenigen, welche eine unangemessene Außensteuerung vorhandener Interessenvertreter nicht befürchten.

Zusammenfassend kann hier also gesagt werden: Wenig mehr als die Hälfte der Bezirksausschußvorsitzenden steht aufgrund eigener Erfahrung der Vertretung besonderer beruflicher oder gesellschaftlicher Interessen im Bezirksausschuß positiv gegenüber. Hierbei sind in beruflicher Hinsicht Handwerk und kleinere Geschäftsleute sowie bei besonderer örtlicher Konstellation Landwirte hervorzuheben. In gesellschaftlicher Hinsicht verdient der Sport Erwähnung.

Ein nahezu ebenso großer Teil der Ausschußvorsitzenden steht hingegen der Vertretung besonderer Interessen im Bezirksausschuß skeptisch gegenüber. Die skeptischen Antworten stammen überwiegend aus kleineren Bezirken. Das findet seine Erklärung sicherlich nicht zuletzt darin, daß in kleinen Bezirken das funktionale Abheben auf Interessengruppen neben dem konkreten persönlichen Kontakt keine entscheidende Rolle spielt. Die Antworten aus den großen Städten und den großen Bezirken lassen dagegen eher eine Neigung zu positiver Einschätzung der Interessenvertretung erkennen. Die positive oder negative Einstellung entspricht im wesentlichen dem Vorhandensein oder Nichtvorhandensein von Interessenvertretung im Bezirk des Befragten. Ob daraus der Schluß zu ziehen ist, daß das Miterleben von Interessenvertretung zu deren Bejahung führt, oder ob man annehmen muß, daß nur derjenige Interessenvertretung wahrnimmt oder wahrnehmen will, der sie auch bejaht, muß offen bleiben.

§ 6

AUFGABEN UND BEFUGNISSE DER BEZIRKSAUSSCHÜSSE

Das zentrale Problem für die weitere Entwicklung der Bezirksausschüsse wird die Frage sein, welche Aufgaben ihnen zugewiesen werden, und mit welchen Befugnissen sie ausgestattet werden. Die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Bezirksausschuß, Gemeinderat und Verwaltungsbürokratie stellt die Weichen für die Lebenskraft der Bezirksverfassung und für den Anklang, den sie in der Bevölkerung finden kann.

I. FORM, GLIEDERUNG UND RECHTLICHE GRENZEN DER AUFGABENZUWEISUNG

1. Die ortsrechtlichen Quellen der Kompetenzen des Bezirksausschusses

Die Festlegung von Aufgaben und Befugnissen der Bezirksausschüsse findet sich in allen untersuchten Gemeinden in der Hauptsatzung oder in Gebietsänderungsverträgen bzw. in den aufsichtsbehördlichen Bestimmungen aus Anlaß von Gebietsänderungen. Der Meinung, daß eine Aufgabenübertragung in anderer Form rechtlich nicht zulässig sei [194], kann nicht zugestimmt werden: Dem Bezirksausschuß können, ebenso wie jedem anderen Ratsausschuß, gem. § 28 Abs. 2 GO bestimmte Angelegenheiten durch einfachen Ratsbeschluß zur Entscheidung übertragen werden [195]. Erst recht können dem Bezirksausschuß Beratungsbefugnisse in bestimmten Angelegenheiten vom Rat durch einfachen Beschluß verliehen werden. Es kommt allerdings nicht sehr häufig vor, daß über den in der ortsrechtlichen Bezirksverfassung festgelegten

---

194) Körner GO § 13 Anm. 2; von Loebell Neugliederung II/5.13; R. Rauball S. 80; Zuhorn/Hoppe S. 126

195) Kottenberg/Rehn GO § 13 Anm. II 2; vgl. Krämer S. 32; jetzt auch von Loebell KPBl 1975, 398; Schwabe S. 141; VerwVO zu § 13 GO Ziff. 3.5; KPBl 1975, 643

Aufgabenkatalog hinaus im Einzelfall aus aktuellem Anlaß einem Bezirksausschuß eine konkrete Aufgabe übertragen wird oder eine bestimmte Frage zur Stellungnahme vorgelegt wird. Die entsprechende Frage (06101) ist nur von 7 der 38 Bezirksausschüsse bejaht worden.

Der Kreis der den Bezirksausschüssen zugewiesenen Aufgaben ist bei einem Drittel der 53 Gemeinden ausschließlich durch eine Generalklausel pauschal beschrieben. Es handelt sich in keinem dieser Fälle um die Übertragung von Entscheidungsbefugnis, vielmehr um die Festlegung eines Beratungsrechtes oder einer Befugnis zur Stellungnahme. Die Umschreibung des dem Bezirksausschuß zugewiesenen Aufgabengebietes geschieht in diesen Fällen regelmäßig mit der Wendung "alle Angelegenheiten, die für den Bezirk von Bedeutung sind" oder ähnlichen allgemeinen Ausdrücken, welche den besonderen bezirklichen Bezug zum Anknüpfungspunkt nehmen.

In etwa 66 % der Gemeinden sind hingegen die Befugnisse und Aufgaben der Bezirksausschüsse enumerativ festgelegt. Hierunter finden sich alle Gemeinden, welche ihren Bezirksausschüssen Entscheidungsbefugnis zugestehen. Auch die Festlegung einer Pflicht des Gemeinderates, vor seiner Entscheidung die Meinung des Bezirksausschusses anzuhören, wird durchweg für einzeln aufgeführte Gebiete festgelegt. In den 35 Gemeinden, welche die Aufgaben der Bezirksausschüsse in einem Katalog einzeln beschreiben, findet sich häufig noch eine ergänzende Generalklausel, daß der Bezirksausschuß über die einzeln festgelegten Aufgaben und Befugnisse hinaus das Recht habe, in allen "bezirklichen Angelegenheiten" Stellungnahmen abzugeben.

Insgesamt wird deutlich die Tendenz erkennbar, die Befugnisse des Bezirksausschusses umso präziser festzulegen, je stärker sie auf der Skala zwischen dem Recht, Anregungen zu geben und der abschließenden eigenen Entscheidungsbefugnis zu bewerten sind.

2. Die Gliederung der Aufgaben und Befugnisse des Bezirksausschusses

In den Stadtstaaten Hamburg und Berlin werden die durch die Bezirke zu erledigenden Aufgaben untergliedert in bezirkseigene Aufgaben und solche Aufgaben, die im Auftrage der Gesamtstadt wahrgenommen werden [196]. In Nordrhein-Westfalen gibt es "bezirkseigene" Aufgaben der Gemeindebezirke nicht. Sämtliche Befugnisse der Bezirksausschüsse in Nordrhein-Westfalen sind aus der Kompetenz des Rates abgeleitet und von diesem auf den Bezirksausschuß übertragen [197].

Die Aufgaben und Zuständigkeiten der Bezirksausschüsse in Nordrhein-Westfalen sind daher sinnvoll nur nach den Funktionen zu untergliedern:

Es ist zu unterscheiden zwischen der Befugnis zur Entscheidung und der Befugnis zur Beratung im allgemeinen Sinne ohne Entscheidungsrecht [198]. Bei den Beratungs-

---

196) Auch in diesen beiden Städten sind allerdings die Bezirke nicht rechtlich selbständige Gebiete. vgl. für Hamburg: Ipsen (1956) S. 402 ff.; Thieme DöV 1969, 832 ff.; und für Berlin: Baumann KPBl 1975, 390; Kreutzer DöV 1959, 430 ff.; Luster KPBl 1959, 420 f.; Püttner DöV 1969, 829 ff.; Surén/Goetz S. 28 ff.;

197) vgl. hierzu auch Goetz S. 38; Krämer S. 96 ff. Einen Sonderfall bildete Krefeld-Uerdingen: Bei der Vereinigung dieser beiden Städte im Jahre 1929 blieben beide Stadtteile Körperschaften öffentlichen Rechts. Die Stadtteile behielten die prinzipielle Zuständigkeit für alle kommunalen Angelegenheiten. Die gemeinschaftliche Verwaltung erhielt nur die Zuständigkeit für einen Katalog gemeinsam zu lösender Aufgaben.
vgl. hierzu Eulerich S. 100 ff.; Heun KPBl 1957, 312 f.; Jennewein S. 142 ff.; Meurers S. 22 f.; Pagenkopf S. 138 ff.; Surén/Goetz S. 57 ff.
Es handelt sich um eine über den Rahmen des § 13 GO weit hinausgehende Form der Untergliederung, die besser als besondere Form kummunaler Zusammenarbeit zu charakterisieren ist. Sie ist nach Ende des 2. Weltkrieges nicht wieder aufgenommen worden.

198) vgl. von der Groeben S. 237; Krämer S. 24 - 27; Teichmann S. 89

funktionen können noch weitere Unterscheidungen getroffen werden, z.B. das Recht, Empfehlungen auszusprechen und Vorschläge zu unterbreiten, das Recht angehört zu werden und das Recht oder die Pflicht zur Stellungnahme [199]. Gesondert zu erwähnen ist ein Recht, Anträge an den Gemeinderat richten zu können.

Unter dem Aspekt der kommunalen Neugliederung kann man zwischen solchen Aufgaben unterscheiden, welche bis zur Gebietsreform den einzelnen Gemeinden bereits oblagen und nunmehr von der neuen Gemeinde fortgeführt werden und solchen Aufgaben, welche nach und infolge der kommunalen Neugliederung neu entstanden sind; diese kann man weiter in kurzfristige Aufgaben unterteilen - das sind in erster Linie die durch die Neugliederung erforderlichen Umstellungsarbeiten - und langfristige neue Aufgaben, z.B. neue Planungs- und Organisationsaufgaben infolge der geänderten Gemeindestruktur [200]. Unter diesem Gesichtspunkt ist von Interesse, in welchem Umfange die Bezirksausschüsse vorwiegend mit der einen oder anderen Aufgabengruppe befaßt werden.

3. Die rechtlichen Grenzen der Aufgaben und Befugnisse des Bezirksausschusses

Die einzige in § 13 GO (1969) genannte rechtliche Grenze für die Übertragung von Aufgaben und Befugnissen auf den Bezirksausschuß bildet der bezirkliche Bezug. Zwischen dem zugewiesenen Sachgebiet und dem örtlichen Bereich des Bezirks muß eine Verknüpfung vorliegen. Die Maßnahme, über die der Bezirksausschuß zu beraten oder zu beschließen hat, muß Auswirkungen erwarten lassen, welche den Bezirk

---

199) vgl. Bocklet S. 97; Böcher S. 14 ff.; Gutachten NRW (A) S. 38; KPV-Dokumentation S. 39; von Loebell in KPV-Dokumentation S. 19

200) vgl. dazu Hohlefelder S. 25 ff.

berühren [201]. Dies kann man die "territoriale Schranke" [202] der Kompetenzen des Bezirksausschusses nennen. Daneben gibt es aber auch "sachliche Schranken" [203]: auf den Bezirksausschuß können keine Aufgaben übertragen werden, die durch Gesetz Pflichtausschüssen nach der Gemeindeordnung oder sondergesetzlichen Ausschüssen zugewiesen sind [204]. Der Bezirksausschuß darf nicht auf Sachgebieten tätig werden oder Aufgaben erfüllen, für die andere Gemeindeorgane, z.B. der Gemeindedirektor, nach zwingenden Bestimmungen zuständig sind [205]. Insbesondere ist die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen auf den Bezirksausschuß an die Grenze der Bestimmung des § 28 Abs. 1 GO gebunden [206]. Von großer Bedeutung ist, daß allein der Gemeinderat über die Bereitstellung von Haushaltsmitteln entscheidet [207].

---

201) VerwVO zu GO § 13 Ziff. 3.5; Gutachten NRW (A) S. 38; Koch S. 59; Krämer S. 113; von Loebell Neugliederung II/5.13; Müller S. 133; Rauball GO § 13 Anm. 4; R. Rauball S. 80; Zuhorn/Hoppe S. 125; vgl. auch: Böcher S. 16 f.; Eulerich S. 74; Goetz Bielefeld-Gutachten S. 36; Lammers KPBl 1970, 278; Masson BayBgm 1950, 218; Runderlaß des niedersächsischen Ministers des Inneren in Ministerialblatt 1972, S. 244 Ziff. 4.4.1; Salzwedel S. 239; Schwabe S. 141; Siedentopf (1971) S. 282 f.; Städtebund 1969, 205; Surén/Goetz S. 28; Voltz KPBl 1970, 1388

202) Rauball GO § 13 Anm. 4; R. Rauball S. 80

203) R. Rauball S. 81 f.

204) von Loebell KPV-Dokumentation S. 19; Rauball GO § 13 Anm. 4; R. Rauball S. 81

205) Rauball GO § 13 Anm. 4; R. Rauball S. 81 f.; Städtebund 1969, 205

206) VerwVO zu GO § 13 Ziff. 3.5; Baltzer KPBl 1972, 266; Berkenhoff S. 207; Böcher S. 16 (für Hessen); Brede S. 98; Kottenberg/Rehn GO § 13 Anm. II 2; Lammers KPBl 1970, 278 (für Niedersachsen); von Loebell Neugliederung II/5.13; Odenbreit GO S. 242; Rauball GO § 13 Anm. 4; R. Rauball S. 81; Zuhorn/Hoppe S. 125

207) von Loebell/Henrichs S. 4; vgl. unten S. 119 f., 128 f.

Die Zuweisung von Aufgaben an den Bezirksausschuß darf nicht die Einheit der Gemeinde gefährden. Dies wird wichtig bei der Abgrenzung der Befugnisse von Gemeinderat und Bezirksausschuß. Auch die nicht unter § 28 Abs. 1 GO fallenden Zuständigkeiten des Gemeinderates dürfen nur in solchem Maße auf Bezirksausschüsse delegiert werden, daß die Aufgaben des Gemeinderates als des zentralen, für die gesamte Gemeinde verantwortlichen Beratungs- und Entscheidungsorgans nicht beeinträchtigt werden [208]. Die Kompetenz-Kompetenz muß notwendig beim Gemeinderat verbleiben [209].

II. DIE IM SCHRIFTTUM ERÖRTERTEN VORSCHLÄGE ZUM KREIS DER AUFGABEN UND BEFUGNISSE DER BEZIRKSAUSSCHÜSSE

1. Entscheidungsbefugnisse des Bezirksausschusses

Ganz überwiegend wird die Auffassung vertreten, den Bezirksausschüssen müsse, um ihre Arbeit sinnvoll zu machen, Entscheidungsbefugnis übertragen werden [210]. In der

---

208) Bahro DemGem 1968, 24; Brede S. 21 f.; Bückmann S. 182; Höck KPBl 1952, 536; Jennewein S. 156; KPBl 1969, 1020; 1972, 910; Krämer S. 113; von Loebell/Henrichs S. 3; Masson BayBgm 1950, 218; Meurers S. 23 f.; Müller S. 138 u. 194 f.; Püttner JR 1966, 81; Robers DemGem 1975, 188; Siedentopf (1971) S. 284; Surén/Goetz S. 28 f.; Wehgartner BayVBl 1963, 299; Wiese Städtetag-Dokumentation S. 13; Willing S. 143

209) Willing S. 148

210) Bahro DemGem 1968, 26; Baltzer KPBl 1972, 266; Bauer S. 138; Berkenhoff S. 207 f.; Berliner Diskussion S. 55, 57 f., 88; Beth KPBl 1975, 386; Brede S. 180 f.; Eulerich S. 77; Gönnenwein S. 369; Gutachten NRW (A) S. 38; Koch S. 59, 67 f.; Koch KPBl 1975, 407; Köhne KPBl 1970, 1012; Köln-Gutachten S. 7; Kottenberg/Rehn GO § 13 Anm. II 2; KPBl 1959, 427; 1966, 429; Loschelder DöV 1969, 807; Machalet S. 28; Meurers S. 35; Monz S. 58; Odenbreit GO S. 242; Püttner DöV 1969, 831; Ralf KPBl 1975, 386; Rausch S. 222; Siedentopf (1971) S. 283 ff.; Sieveking KPBl 1959, 425 f.; Spiecker BayBgm 1962, 303; Stüer KPBl 1973, 1115; Thieme AfK 1972, 361; Voltz KPBl 1970, 1338, Wehgartner Bay VBl 1963, 299 f.; Willing S. 141 f., 147 f.; Ziebill (1954) S. 45 f.; (1972) S. 70 f.; Urteil des Verfassungsgerichtshofes für das Land Nordrhein-Westfalen vom 2.11.1973 - VerfGH 17/72 - S. 32; vgl. Wagener Neubau S. 309

Literatur werden im wesentlichen die folgenden Sach- und Aufgabengebiete genannt, die dem Bezirksausschuß zur selbständigen Erledigung zugewiesen werden sollten:

(1) Angelegenheiten des Straßenverkehrs, der Verkehrsregelung, Umleitungen, Straßenausbau, Straßenbeleuchtung, Streudienst u. ä. [211]

(2) Benennung von Straßen, Wegen, Plätzen und anderen öffentlichen Einrichtungen [212]

(3) Standortbestimmung und Verwaltung von Sportanlagen, Kinderspielplätzen, Grünanlagen, Parkanlagen im Bezirk [213]

(4) Verwaltung der im Bezirk liegenden Gemeindegrundstücke; Entscheidung über deren Kauf und Verkauf [214]

(5) Standortbestimmung und Verwaltung von Denkmälern und Ehrenmälern, Verwaltung von nur für den Bezirk bedeutenden Kultureinrichtungen, z.B. Bezirksbibliotheken [215]

---

211) Bauer S. 66; Eulerich S. 97; Klüber KomWirtsch 1969, 401; Köln-Gutachten S. 7 und A 5; KPBl 1974, 418; KPV-Dokumentation S. 54; Müller S. 135; Rauball GO § 13 Anm. 4; R. Rauball S. 107; Voltz KPBl 1970, 1338; Wagener AfK 1964, 257; Zuhorn/Hoppe S. 125; vgl. Pagenkopf S. 146

212) Böcher S. 17; Koch S. 68; Köln-Gutachten S. A 5; R. Rauball S. 107; Voltz KPBl 1970, 1338

213) Bauer S. 66; Böttcher KPBl 1966, 870; Goetz S. 38; Koch S. 68; Köln-Gutachten S. A 4 f.; KPV-Dokumentation S. 53 f., 69; Lammers KPBl 1970, 278; Müller S. 135; R. Rauball S. 107; Städtebund 1969, 205; Voltz KPBl 1970, 1338; Zuhorn/Hoppe S. 125; vgl. auch: Brede S. 159; Eulerich S. 97; Jennewein S. 125; Pagenkopf S. 146, 152; Surén/Goetz S. 61; Weyer lt. Bericht in KPBl 1974, 420

214) Bauer S. 66; Höck KPBl 1952, 537; Köln-Gutachten S. A 4; Rauball GO § 13 Anm. 4; R. Rauball S. 107; Städtebund 1969, 205

215) Höck KPBl 1952, 537; Koch S. 68; Köln-Gutachten S. A 5; KPV-Dokumentation S. 54, 69; Lammers KPBl 1970, 278; R. Rauball S. 107; Städtebund 1969, 205; Weyer lt. Bericht in KPBl 1974, 420

(6) Entscheidung über Schulbezirksgrenzen, Festlegung der Schularten und Bestimmung der Schulstandorte [216]

(7) Aus dem Bereiche des Bauordnungsrechts Fragen der Pflege des Ortsbildes; Gestattung von Ausnahmen und Erteilung von Dispensen [217]

(8) Zustimmung bei besonderen Ordnungsangelegenheiten, z.B. im Ausländerrecht, im Gewerberecht, bei Sondernutzungen von Straßen, bei Polizeiverordnungen; Antragstellungen nach dem Psychischkrankengesetz [218]

(9) Bestimmte Aufgaben im Gesundheitswesen, in der Altenpflege und im Sozialhilferecht, z.B. Darlehnsgewährung [219]

(10) Auftragsvergabe bei bezirklichen Investitionen im Rahmen bestimmter Höchstbeträge; Stundung und Erlaß von Forderungen [220]

(11) Ehrung von Bürgern im Bezirk [221]

(12) Fortführung von Städte- und Gemeindepartnerschaften, insbesondere bei früher selbständigen Gemeinden [222]

(13) Maßnahmen der Heimat- und Brauchtumspflege; Abhaltung von Jahrmärkten und Volksfesten [223]

---

216) Berliner Diskussion S. 50; Luster KPBl 1960, 956; Müller S. 135; Städtebund 1969, 205; vgl. auch Balthasar S. 119;

217) Koch S. 68; Köln-Gutachten S. A 4; KPBl 1974, 418; Lammers KPBl 1970, 278; Rauball GO § 13 Anm. 4; R. Rauball S. 107; Städtebund 1969, 205; Voltz KPBl 1970, 1338

218) Rauball GO § 13 Anm. 4; R. Rauball S. 108; vgl. auch Balthasar S. 119

219) Berliner Diskussion S. 50; Höck KPBl 1952, 537; Köln-Gutachten S. 6; Luster KPBl 1960, 956; Rauball GO § 13 Anm. 4; R. Rauball S. 107; Städtebund 1969, 205; vgl. auch Pagenkopf S. 152

220) Köln-Gutachten S. A 4, A 5; KPV-Dokumentation S. 34; R. Rauball S. 107; vgl. auch Pagenkopf S. 146; Surén/Goetz S. 61

221) Höck KPBl 1952, 537; Koch S. 68

222) Köln-Gutachten S. A 5; KPBl 1974, 418 f.; KPV-Dokumentation S. 39, 54, 69

223) Böttcher KPBl 1966, 870; Höck KPBl 1952, 537; Koch S. 68; Köln-Gutachten S. A 5 f.; KPBl 1974, 418 f.; Müller S. 135

(14) Förderung von Vereinen im Bezirk, Vergabe von Zuschüssen im Rahmen bestimmter Höchstbeträge [224]

(15) Überwachung der Durchführung von Bestimmungen aus Gebietsänderungsverträgen, soweit der Bezirk betroffen ist [225]

(16) Aufschiebendes Vetorecht bei allen Angelegenheiten, die den Bezirk betreffen [226]

Die "Gretchenfrage" [227] der Entscheidungsbefugnis ist die Frage nach der Verfügungsbefugnis über Finanzmittel. Der Erlaß einer eigenen Haushaltssatzung durch den Bezirksausschuß ist nach den Vorschriften der §§ 62 ff. GO und der Gemeindehaushaltsverordnung [228] ausgeschlossen [229]. Hingegen ist es rechtlich zulässig und wird in der Literatur häufig gefordert, den Bezirksausschüssen im Gemeindehaushalt Finanzmittel in einem bestimmten Umfang und für einen festgelegten Kreis von Aufgaben zur Verfügung zu stellen, über deren Verwendung im einzelnen der Bezirksausschuß selbständig entscheiden kann [230]. Es wird dabei regelmäßig aber zugleich hervorgehoben, daß es sich nur um relativ

---

224) Höck KPBl 1952, 537; Koch S. 68; Köln-Gutachten S. A 5 f.; KPBl 1974, 418 f.; KPV-Dokumentation S. 54, 69; R. Rauball S. 107; Städtebund 1969, 205; Voltz KPBl 1970, 1338

225) Balthasar S. 120; Eulerich S. 97; Köhne KPBl 1970, 1012; Surén/Goetz S. 56

226) Spiecker BayBgm 1962, 303

227) Thieme DöV 1969, 835

228) Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinden NRW vom 6.12.1972, GV NW S. 418

229) Eulerich S. 76; Gutachten NRW (A) S. 38; KPV-Dokumentation S. 56; Krämer S. 100; Meurers S. 37; Monz S. 58; Püttner DöV 1969, 831; Rauball GO § 13 Anm. 4; R. Rauball S. 110; Willing S. 135, 148 f.

230) KPBl 1973, 99; Müller S. 136 f.; vgl. auch Ersfeld KPBl 1975, 388; in Göttingen erhalten die Ortsgemeinderäte 5,-- DM je Einwohner jährlich zur freien Verfügung im Rahmen ihrer Aufgaben; vgl. dazu Berger KPBl 1975, 394

geringe Beträge und um einen eng gezogenen Rahmen handeln kann; zumeist wird es für ausreichend erachtet, dem Bezirksausschuß lediglich die Entscheidung über die Reihenfolge von Ausgaben zu überlassen, über die im übrigen der Rat beschließt [231].

2. Beratende Funktionen des Bezirksausschusses

Neben den Befürwortern zum Teil weitreichender Entscheidungsbefugnisse melden sich aber auch Stimmen zu Wort, die dem Bezirksausschuß jedenfalls regelmäßig lediglich beratende Funktion zukommen lassen wollen [232]. Die Erfahrung zeige, daß dies zur Wahrung und Durchsetzung der bezirklichen Interessen ausreiche. Entscheidend für die Durchsetzungsfähigkeit seien im übrigen nicht auf dem Papier stehende Rechte, sondern die Persönlichkeiten der Ausschußmitglieder [233].

Auch die für Entscheidungsbefugnisse eintretenden Autoren wollen Beratungsfunktionen nicht ausschließen; sie fordern sie vielmehr als zusätzliche und ergänzende, ebenfalls wichtige Aufgabe der Bezirksausschüsse.

---

231) Bauer S. 67, 139; Berkenhoff S. 208; Berliner Diskussion S. 32, 50 f.; Böttcher KPBl 1966, 870; Eulerich S. 76; Goetz S. 38; Gutachten NRW (A) S. 38; Höck KPBl 1954, 557; Jennewein S. 135, 149; Klüber KomWirtsch 1968, 401; Koch S. 67 f.; Köln-Gutachten S. A 4; KPBl 1973, 99; KPV-Dokumentation S. 20, 34, 39, 55 f.; Lammers KPBl 1970, 278; von Loebell Neugliederung II/5.13; Meurers S. 37; Monz S. 58, 137; Pagenkopf S. 146, 152, 153 f.; Sieveking KPBl 1959, 425; Spiecker BayBgm 1962, 303; Städtebund 1969, 205; Surén/Goetz S. 55, 61; Voltz KPBl 1970, 1338;

232) Bückmann S. 182 f.; Hohlefelder S. 132, insbesondere FN 214; Klüber S. 256; Köhne KPBl 1970, 1012; Krämer S. 112 f.; 145 ff.; Lammers KPBl 1970, 278; Storm KPBl 1964, 215 f.; Weber (1970) S. 46; Willing S. 149 f. Die beiden Letztgenannten wollen in sehr großen Städten den Bezirksausschüssen allerdings auch die Entscheidungsbefugnis einräumen. Wiese Städtetag-Dokumentation S. 17 unter Bezugnahme auf eine entsprechende Empfehlung des Städtetages NW an die kreisangehörigen Städte.

233) Schmidt KPBl 1975, 389; Ziebill (1954) S. 51

Als geeignete Gegenstände der beratenden Tätigkeit von Bezirksausschüssen werden in der Literatur im einzelnen genannt:

(1) Straßenbau- und -verkehrswesen, Straßenreinigung, Beleuchtung, Verkehrsregelung, Zustandsbeobachtung, Unterhaltung von Straßen [234]

(2) Linienführung und Festlegung von Haltestellen der öffentlichen Verkehrsmittel; Einrichtung von Taxistandplätzen, örtliche Angelegenheiten von öffentlichen Versorgungseinrichtungen wie Post und Feuerwehr [235]

(3) Anlegung und Unterhaltung von Sportanlagen, Grünanlagen, Spielplätzen, Friedhöfen und anderen öffentlichen Einrichtungen im Bezirk [236]

(4) Kanalisation, Abwässer- und Abfallbeseitigung, Müllkippen im Bezirksgebiet [237]

(5) Gemeindliche Schulangelegenheiten, insbesondere Festlegung von Schulbezirken [238]

---

234) Berkenhoff S. 209; Böcher S. 15; Böttcher KPBl 1966, 870; Koch S. 68; Köln-Gutachten S. A 7; KPV-Dokumentation S. 31; Städtebund 1969, 205; vgl. auch Beispiele bei: Balthasar S. 119; Brede S. 93 ff.; Pagenkopf S. 152

235) Brede S. 93, 111; Köln-Gutachten S. A 7 f.; Städtebund 1969, 205 f.

236) Berkenhoff S. 209; Böcher S. 15; Böttcher KPBl 1966, 870; Koch S. 68; Köln-Gutachten S. A 7; Kottenberg/Rehn GO § 13 Anm. II 2; KPV-Dokumentation S. 70 und 54; Städtebund 1969, 205; vgl. auch die Beispiele bei: Brede S. 111 und 160

237) Berkenhoff S. 209; Beispiele bei Brede S. 111

238) Berkenhoff S. 209; Böttcher KPBl 1966, 870; Koch S. 68; Köln-Gutachten S. A 7 f.; KPV-Dokumentation S. 54, 70; vgl. auch die Beispiele bei: Brede S. 111, 160; Pagenkopf S. 153

(6) Bauleitplanung, Siedlungsplanungen, Festlegung von Sanierungsgebieten [239]

(7) Anhörung vor Erlaß von ordnungsbehördlichen Verordnungen [240]

(8) Aufstellung von Vorschlagslisten für öffentliche Ehrenämter, z.B. Schöffen, Geschworene, Schiedsmänner, ehrenamtliche Standesbeamte [241]

(9) Pflege von Brauchtum und Heimatbewußtsein, Durchführung von Volksfesten und Volksbelustigungen [242]

(10) Änderung der Bezirksgrenzen, Personalfragen in den Bezirksverwaltungsstellen [243]

(11) Mitwirkung bei der Aufstellung des Gemeindehaushaltes, insbesondere, soweit es sich um Investitionen im Bezirk und um deren Reihenfolge handelt [244].

---

239) Berkenhoff S. 208; Böcher S. 14; Böttcher KPBl 1966, 870; Koch S. 68; Köln-Gutachten S. A 7; KPV-Dokumentation S. 31, 54, 70; Städtebund 1969, 205; vgl. auch die Beispiele bei: Brede S. 111, 160, 172; Heun KPBl 1959, 312; Jennewein S. 131, 148; Pagenkopf S. 150; Surén/Goetz S. 55; vgl. dazu die kurze Darstellung von Erfahrungen in Bonn von Sauerborn in Städtetag-Dokumentation S. 57 und Erbel (Aachen) ebenda S. 67 f.

240) Böcher S. 15; Böttcher KPBl 1966, 870; Städtebund 1969, 205 f.

241) Höck KPBl 1952, 537; Köln-Gutachten S. A 8

242) Berkenhoff S. 209; Böcher S. 15; vgl. auch: Beispiel bei Brede S. 111; Runderlaß des niedersächsischen Ministers des Inneren, Ministerialblatt 1972, 244 Ziff. 4.4.2

243) Berkenhoff S. 208; Böcher S. 14 f.; Böttcher KPBl 1966, 870; Köln-Gutachten S. A 8; KPV-Dokumentation S. 54, 70; Städtebund 1969; 205; Runderlaß des nds. M.d.I. a.a.O.; vgl. auch die Beispiele bei: Brede S. 160, 173; Heun KPBl 1959, 312; Jennewein S. 135

244) Böttcher KPBl 1966, 870; Goetz S. 37; Koch S. 68; Köln-Gutachten S. A 7; Monz S. 137; Runderlaß des nds. M.d.I. a.a.O.; vgl. auch Beispiele bei: Balthasar S. 119; Brede S. 110, 172 f.; Heun KPBl 1959, 312; Jennewein S. 128 ff., 149; Pagenkopf S. 146, 153; Surén/Goetz S. 55, 61; Teichmann S. 93 f.

3. Recht der Bezirksausschüsse, beim Gemeinderat Anträge zu stellen

Als weitere wichtige Befugnis der Bezirksausschüsse wird das Recht genannt, beim Gemeinderat Anträge einzubringen, über die dieser entscheiden muß. Dies solle für alle Bereiche gelten, die mit dem zugewiesenen Aufgabenkreis oder sonstigen bezirklichen Belangen einen Zusammenhang aufweisen. Ein solches Antragsrecht gebe dem Bezirksausschuß die Möglichkeit, nicht nur auf Initiativen anderer, z.B. des Gemeinderates oder der Verwaltung zu reagieren, sondern auch selbst die Initiative zu ergreifen [245].

4. Recht der Bezirksausschüsse zur Kontrolle der Verwaltungsbürokratie

Gerade für Fälle eigener Entscheidungsbefugnis kann es für den Bezirksausschuß wichtig werden, nachzuprüfen, ob und in welcher Weise seine Beschlüsse durch die Gemeindeverwaltung durchgeführt werden. Eine allgemeine Kontrollbefugnis des Bezirksausschusses über die gesamte Verwaltung kommt allerdings nicht in Betracht, da diese dem Rat vorbehalten ist [246].

In eingeschränktem Umfange wird aber für den Bezirksausschuß auch die Kontrollbefugnis über die Verwaltung gefordert. Sie könne sich zum einen auf diejenigen Tätigkeiten der Gemeindeverwaltung richten, welche einen unmittelbaren Zusammenhang mit den dem Bezirksausschuß zur Entscheidung oder Beratung zugewiesenen Aufgabengebieten aufweisen [247]. Als Sonderfall könne dem Bezirksausschuß zum anderen auch die Kontrollbefugnis über die Tätigkeit der in seinem Bezirk bestehenden Bezirksverwaltungsstelle übertragen werden [248].

---

245) vgl. hierzu: Balthasar S. 120; Böcher S. 15; Brede S. 110 f., 133 f., Gutachten NRW (A) S. 38; Hohlefelder S. 131; Jennewein S. 125; Köln-Gutachten S. 8; KPBl 1972, 910; Meurers S. 35 f.; Müller S. 140 f., Pagenkopf S. 146, 147 f., 150 f.; Spiecker BayBgm 1962, 303; Surén/Goetz S. 61; Voltz KPBl 1970, 1338; Ziebill (1954) S. 51 f.

246) R. Rauball S. 87; vgl. auch OVG Münster Urteil v. 8.2.1962 in OVGE 17,227

247) Balthasar S. 119; Krämer S. 138, 145 f.; vgl. auch: Surén/Goetz S. 55; Teichmann S. 86, 100 ff.

248) Goetz Bielefeld-Gutachten S. 38 f.; Kreutzer DöV 1959,

III. DIE ORTSRECHTLICHEN REGELUNGEN DER AUFGABEN UND BEFUGNISSE DER BEZIRKSAUSSCHÜSSE

In einem ersten Schritt einer Bestandsaufnahme der Kompetenzen der Bezirksausschüsse in Nordrhein-Westfalen wurden die Hauptsatzungen, Gebietsänderungsverträge und die sonstigen örtlichen Bestimmungen untersucht. Die daraus folgenden Ergebnisse sind durch diese verläßliche Basis abgesichert. Sie spiegeln die Gegebenheiten im Untersuchungszeitraum, also bis Ende 1974, nahezu vollständig wider.

1. Übersicht über die Mitwirkungsbefugnisse der Bezirksausschüsse, nach Intensitätsabstufungen differenziert

Tabelle 3: Übersicht über die Befugnisse der Bezirksausschüsse

Befugnisse der Bezirksausschüsse	absolute Gemeindezahl	Gemeinde-Anteil in %
(1) Entscheidungsbefugnis	18	34
(2) Befugnis, über zur Verfügung gestellte Haushaltsmittel zu entscheiden	17	32
(3) Pflicht des Gemeinderates, die Bezirksausschüsse anzuhören	33	62
(4) Pflicht der Bezirksausschüsse, auf Ratsanfrage Stellung zu nehmen	13	25
(5) lediglich Recht der Bezirksausschüsse zur Stellungnahme	16	30
(6) Recht der Bezirksausschüsse, Anträge an Gemeinderat und Fachausschüsse zu stellen	10	19
(7) Recht der Bezirksausschüsse, bestimmte Punkte auf die Tagesordnung des Rates setzen zu lassen	7	13
(8) Recht zur Äußerung im Gemeinderat bei eigenen Anträgen/Anregungen	7	13
(9) Recht, Anregungen an Stadtdirektor/Gemeindeverwaltung zu geben	18	34

Der in der Tabelle ausgewiesene Prozentsatz bezieht sich auf die 54 Gemeinden mit Bezirksausschuß (= 100 %).

Nach der Intensität der Mitwirkungsbefugnisse lassen sich drei nahezu gleich starke Gemeindegruppen unterscheiden: in einem Drittel finden sich Entscheidungsbefugnisse für die Bezirksausschüsse. Von einer einzigen Ausnahme abgesehen erstreckt sich die Entscheidungsbefugnis auch auf die Verwendung von Haushaltsmitteln, die im Gemeindeetat zur Verfügung gestellt werden. Über Umfang und Reichweite der Entscheidungsbefugnis ist allerdings damit noch nichts gesagt.

In einem knappen Drittel der Gemeinden besitzen die Bezirksausschüsse lediglich ein Recht zur Stellungnahme.

In dem restlichen Drittel der Gemeinden hat der Gemeinderat die Pflicht, vor seiner Entscheidung auf bestimmten Sachgebieten die Stellungnahme der betroffenen Bezirksausschüsse einzuholen. Eine derartige Verpflichtung des Gemeinderates besteht darüber hinaus in einem großen Teil der Gemeinden, in denen den Bezirksausschüssen auch Entscheidungsbefugnisse übertragen worden sind. Daraus resultiert der in der Tabelle 3 in der Spalte 3 ausgewiesene hohe prozentuale Anteil von 62 %.

Zu diesen drei wichtigsten Arten der Mitwirkung tritt in einem knappen Fünftel der Gemeinden ergänzend das Recht der Bezirksausschüsse, beim Gemeinderat bzw. dessen Fachausschüssen Anträge zu stellen, über welche die angerufenen Gremien entscheiden müssen. Das Antragsrecht ist zumeist mit der Befugnis verknüpft, den Gegenstand auf die Tagesordnung der Gemeinderatssitzungen setzen zu lassen. Wo dies der Fall ist, besteht auch ein Recht des Bezirksausschusses, seine Vorstellungen durch einen Sprecher im Gemeinderat mündlich vortragen zu lassen.

In einem Drittel der Gemeinden ist in der örtlichen Bezirksverfassung ausdrücklich das Recht der Bezirksausschüsse erwähnt, gegenüber dem Gemeindedirektor und der Gemeindeverwaltung Anregungen und Stellungnahmen abzugeben.

Als Besonderheit, die im Schrifttum kaum erwähnt wird, ist zu vermerken, daß in jeder vierten Gemeinde mit Bezirksausschüssen diese verpflichtet sind, zu Tatsachen, Geschehnissen oder auch Ratsvorlagen Stellung zu nehmen, wenn der Gemeinderat dies von ihnen verlangt. Diese Regelung stellt deutlich die Hilfsfunktion der Bezirksausschüsse dem Gemeinderat gegenüber heraus: sie sollen dem Rat bei der Vorbereitung einer Ent-

scheidung beratend zur Seite stehen.

Zwischen der Intensität der Mitwirkungsbefugnisse der Bezirksausschüsse und der Gemeindegröße läßt sich eine deutliche Beziehung feststellen: von den 23 Gemeinden bis zu 20.000 Einwohnern haben 11 den Bezirksausschüssen Entscheidungsbefugnis eingeräumt, während in 5 dieser Gemeinden die Bezirksausschüsse lediglich die Chance zur Stellungnahme haben. In den kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern ist das Verhältnis umgekehrt. In nur 3 der hierzu zählenden 23 Gemeinden besaßen die Bezirksausschüsse Entscheidungsbefugnis, während sie in 11 Gemeinden auf die bloße Chance zur Stellungnahme beschränkt waren. In den kreisfreien Städten hielten sich die beiden Gruppen mit je 4 die Waage.

Die auf den ersten Blick überraschende Differenz zwischen den Gruppen der kreisangehörigen Gemeinden über bzw. unter 20.000 Einwohnern läßt auf Furcht vor einer Zersplitterung schließen. In den kleineren, noch übersichtlichen Gemeinden ist die Furcht nicht so groß wie in den mittleren und größeren kreisangehörigen Gemeinden. Die natürliche persönliche Verbundenheit der Einwohner nimmt mit steigender Größe der Städte rapide ab. Die enge Begrenzung der Rechte der Bezirksausschüsse ist auf den Wunsch zurückzuführen, die Entscheidungsbefugnis des Gemeinderates als der zentralen, auf die Einheit der Gemeinde bedachten Instanz nicht zu schmälern.

2. Die Aufgaben und Kompetenzen der Bezirksausschüsse, differenziert nach Sachgebieten

In der folgenden Tabelle 4 wird die Verteilung der vier wichtigsten Mitwirkungsrechte der Bezirksausschüsse
- Entscheidungsbefugnis mit finanzieller Verfügungsbefugnis
- Entscheidungsbefugnis ohne finanzielle Verfügungsbefugnis
- Pflicht des Rates zur Anhörung
- einfaches Stellungnahmerecht

auf Sachgebiete im einzelnen dargestellt. Die Ziffern geben die absoluten Zahlen der Gemeinden an, deren Bezirksausschüsse auf dem jeweiligen Sachgebiet die in den senkrechten Spalten genannten Befugnisse besitzen. Die Kompetenzen der Bezirksausschüsse beziehen sich regelmäßig nur auf begrenzte Teilbereiche aus den genannten Sachgebieten.

Tabelle 4: Aufgaben u. Befugnisse der Bezirksausschüsse nach Satzung

Sachgebiete	Entscheidungsbefugnis einschl. Verfügungsmacht über Finanzmittel	Entscheidungsbefugnis ohne finanzielle Verfügungsbefugnis	Pflicht des Rates zur Anhörung	Recht des Bezirksausschusses zur Stellungnahme
(1) pauschal: bezirkliche Belange	2	-	10	15
(2) Straßenbau, -planung	-	3	19	5
(3) Straßenunterhaltung	-	4	19	5
(4) Verkehrsregelungen	-	1	5	2
(5) Straßenbeleuchtung	-	1	14	2
(6) Straßenbenennung	-	5	16	6
(7) öffentl. Verkehrsmittel	-	2 (Fährbetriebe)	1	-
(8) Wirtschafts förderung/Fremdenverkehr	-	-	5	-
(9) landwirtschaftl.Belange	-	8	-	3
(10) öffentl.Versorgungseinricht.	-	-	2	-
(11) ordnungsrechtl.Angelegenheit.	-	-	3	1
(12) Feuerwehr	-	1	14	1
(13) Bauleitplanung	-	-	21	5
(14) Verwalt. v. Gemeindevermögen	5	1	4	3
(15) Sportanlagen	9	2	7	3
(16) Spielplätze	10	-	7	4
(17) Grünanlagen	11	-	6	6
(18) Friedhöfe	9	2	6	4
(19) Schulwesen	-	-	23	3
(20) kulturelle Einrichtungen	12	1	4	3
(21) Jugendhilfe/Sozialwesen	4	-	4	2
(22) Vereinsförderung	12	-	2	3
(23) Heimatpflege, Brauchtum	11	2	4	6
(24) Städtepartnerschaften	1	2	-	-
(25) Bürgerehrungen	-	3	12	1
(26) Besetzung von Ehrenämtern	-	-	12	1
(27) Einhaltung von Gebietsänderungsverträgen	-	1	8	1
(28) Änderungen der Bezirksgrenzen	-	-	5	1

Diese Übersicht zeigt deutlich die Schwerpunkte der Zuordnung von Sachgebieten und Kompetenzen:

a) Entscheidungsbefugnis einschließlich finanzieller Mittel

Die Entscheidungsbefugnis der Bezirksausschüsse, die das Recht einschließt, über bestimmte, im Gemeindehaushaltsplan ausgewiesene Finanzmittel zu verfügen, hat drei Schwerpunkte. Der erste betrifft den Bereich Sportanlagen/Spielplätze/Grünanlagen und Friedhöfe. Die Kompetenz der Bezirksausschüsse umfaßt die Verwaltung derartiger Anlagen und Fragen der Ausgestaltung. Der Bau neuer Anlagen fällt hingegen nicht in den Entscheidungsbereich der Bezirksausschüsse.

Der zweite Schwerpunkt liegt in der Verwaltung und Pflege kultureller Einrichtungen. Der dritte wichtige Komplex ist die Vereinsförderung, die Heimat- und Brauchtumpflege.

Als Besonderheit ist zu vermerken, daß den Bezirksausschüssen von zwei Gemeinden die Entscheidungsbefugnis einschließlich derjenigen über bestimmte Finanzmittel pauschal zugewiesen ist. In diesen Fällen werden den Bezirksausschüssen die Gelder aber für bestimmte Aufgaben bzw. bestimmte Objekte zur Verfügung gestellt, wodurch die Kompetenz begrenzt wird. Das ergibt sich im übrigen auch schon aus § 7 Abs. 3 der Gemeindehaushaltsverordnung [249]. Danach müssen Ausgaben nach Einzelzwecken veranschlagt werden. Diese Zwecke müssen hinreichend bestimmt sein. Dies gilt für alle Fälle von Entscheidungsbefugnis der Bezirksausschüsse über Gemeindefinanzmittel. Der finanzielle Entscheidungsspielraum der Bezirksausschüsse ist daher notwendigerweise recht eng. Er bezieht sich beispielsweise auf die Auswahl eines bestimmten Spielgerätes, auf die Festlegung der gärtnerischen Gestaltung von Grünanlagen und die damit verbundenen Kosten, den Einkauf bestimmter Bücher für eine Volksbücherei, die Aufteilung von Unterstützungsmitteln auf die im Bezirk bestehenden Vereine.

---

249) Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinden vom 6.12.1972 - GV NW S. 418, berichtigt GV NW 1973, S. 24

In allen Fällen muß im Gemeindehaushaltsplan für den konkreten Zweck ein bestimmter Betrag ausgewiesen sein.

b) Sonstige Entscheidungsbefugnis

Der Schwerpunkt des Entscheidungsrechtes ohne finanzielle Verfügungsbefugnis findet sich im Sachbereich Straßenbau/ -unterhaltung und -benennung. Die Entscheidungsbefugnis der Bezirksausschüsse bezüglich Straßenbau und Straßenunterhaltung bezieht sich nicht auf die Straßenplanung, welche gem. § 28 Abs. 1 g) GO dem Rat vorbehalten ist. Die Bezirksausschüsse entscheiden hier z.B. über die Reihenfolge von Straßenausbesserungsmaßnahmen im Bezirk. Die Entscheidungsbefugnis ist beschränkt auf solche Straßen, deren Bedeutung über den Bezirk nicht hinausgeht.

In landwirtschaftlich geprägten Gemeinden gibt es einen zweiten Schwerpunkt der Entscheidungsbefugnis von Bezirksausschüssen, nämlich Fragen der Landwirtschaft, soweit sie den Bezirk berühren und sich auf diesen beschränken. Hier zeigt sich erneut, daß die Konkretisierung der Bezirksverfassung in den Gemeinden sich nach den örtlichen Besonderheiten ausrichtet.

c) Anhörungspflicht des Rates

Die Pflicht des Gemeinderates zur Anhörung der Bezirksausschüsse vor seiner eigenen Entscheidung in bestimmten Angelegenheiten spielt in der Praxis der Gemeinden Nordrhein-Westfalens eine wichtige Rolle. Den Sachgebieten nach finden sich die Schwerpunkte dort, wo der Entscheidungsspielraum der Gemeinde noch relativ groß ist. Das gilt einmal für den Bereich des Straßenbaus, der Straßenplanung und -unterhaltung einschließlich der Straßenbeleuchtung und der Namensgebung. Das gilt ferner für den zweiten großen Planungsbereich, der den Gemeinden obliegt, die Bauleitplanung. Hier hat der Gemeinderat in zwei Fünfteln aller hier erfaßten Gemeinden die Pflicht, vor seiner Entscheidung den oder die Bezirksausschüsse anzuhören. Bei Fragen der Schulorganisation und -verwaltung müssen sogar in 23 Gemeinden die Bezirksausschüsse vor Ratsbeschlüssen angehört werden. Weiter zu erwähnen sind hier noch Fragen der Feuerwehr,

insbesondere der Organisation der freiwilligen Feuerwehren.

Ein weiterer Schwerpunkt der Anhörungspflicht des Rates bezieht sich nach den Satzungen der Gemeinden auf die Ehrung von Bürgern und auf die Besetzung öffentlicher Ehrenämter.

In mehreren Gemeinden ist der Gemeinderat zur Anhörung der betroffenen Bezirksausschüsse verpflichtet, wenn es um Sport-, Spiel- und Grünanlagen oder um Fragen der Friedhofsgestaltung geht; in diesem Bereich ist allerdings die eigenständige Entscheidungsbefugnis der Bezirksausschüsse häufiger.

Als letzter Schwerpunkt ist die Überwachung der Durchführung von Gebietsänderungsverträgen zu nennen sowie eine Anhörungspflicht der Bezirksausschüsse vor Ratsentscheidungen über die Änderung der Bezirksgrenzen.

Etwa in jeder fünften Gemeinde ist dem Gemeinderat die Pflicht auferlegt, den betroffenen Bezirksausschuß vor seiner Entscheidung anzuhören, wenn bezirkliche Belange berührt werden. In einem Teil der Gemeinden ist die Anhörungspflicht des Gemeinderates ausschließlich durch eine derartige Generalklausel festgelegt. In anderen Gemeinden findet sich diese weitgehende Bestimmung als Auffangklausel neben der Nennung einzelner Sachgebiete für eine Anhörungspflicht. In diesen Fällen wird es im besonderen Maße auf die tatsächliche Handhabung ankommen, also darauf, in welchem Maße die Generalklausel mit Leben erfüllt wird. Das wird unten näher erörtert (S. 132 ff.)

d) Stellungnahmerecht der Bezirksausschüsse

Ein in der Hauptsatzung verankertes Stellungnahmerecht der Bezirksausschüsse bezieht sich in 15 der 54 Gemeinden pauschal auf die bezirklichen Belange. Seltener wird dem Bezirksausschuß ein Stellungnahmerecht nur für bestimmte Sachgebiete zuerkannt; hierbei sind der Bereich der Heimatpflege, der Sport-, Spiel- und Grünanlagen sowie die Straßen- und Bauleitplanung besonders zu erwähnen. Die Nennung einzelner Sachgebiete hat hier aber nur exemplarischen Charakter. Denn sofern die Bezirksausschüsse das

Recht besitzen, dem Rat gegenüber Stellungnahmen abzugeben, welche diesen nicht binden, werden die Sachgebiete, mit denen sich derartige Meinungsäußerungen beschäftigen, vom Bezirksausschuß selbst gewählt. Rechtlich notwendig ist dann nur ein bestimmter bezirklicher Bezug. Hier wird es wieder darauf ankommen, in welchem Umfange der weite Rahmen mit tatsächlichem Leben erfüllt wird.

e) Zusammenfassung nach Sachgebieten

Auf die wichtigsten Sachbereiche bezogen lassen sich die abgestuften Mitwirkungsbefugnisse der Bezirksausschüsse wie folgt zusammenfassen: Im Bereich des Straßenwesens, der Bauleitplanung, des Schulwesens, der Besetzung von Ehrenämtern sowie der Überwachung der Einhaltung von Gebietsänderungsverträgen und Fragen der Bezirksabgrenzung ist die Mitwirkungsbefugnis der Bezirksausschüsse ganz überwiegend als Pflicht des Gemeinderates zur Anhörung vor seiner eigenen Entscheidung ausgestaltet. Bei der Verwaltung und Ausgestaltung von Sport-, Spiel- und Parkanlagen sowie von Friedhöfen im Bezirk, ferner bei der Verwaltung von kulturellen Einrichtungen, bei Vereinsförderung und Heimatpflege überwiegt die Entscheidungsbefugnis für den betroffenen Bezirksausschuß unter Einschluß des Bestimmungsrechts über Haushaltsmittel, welche im Gemeindeetat hierfür zur Verfügung gestellt werden. Die landwirtschaftlichen Belange, soweit sie die Bezirke berühren, sind den Bezirksausschüssen zumeist zur Entscheidung zugewiesen, jedoch ohne finanzielle Kompetenzen. Auf dem Bereich der Wirtschaftsförderung und Fremdenverkehrsförderung werden den Bezirksausschüssen nur in einem Zehntel der Gemeinden überhaupt Mitwirkungsbefugnisse zugestanden, und zwar durchweg in Form der Pflicht des Rates zur Anhörung vor seinen Entscheidungen.

IV. DIE AUSÜBUNG DER KOMPETENZEN DER BEZIRKSAUSSCHÜSSE IN DER PRAXIS UND IHRE BEWERTUNG DURCH DIE BEZIRKSAUSSCHUßVORSITZENDEN

Aus den bisher dargestellten ortsrechtlichen Regelungen der Kompetenzen läßt sich nicht hinreichend sicher ablesen,

wie sich die praktische Arbeit der Bezirksausschüsse gestaltet und wie die Betroffenen diese beurteilen. Dieser notwendigen weiteren Untersuchung dienten die Fragen 06002, 06201 - 06501, 06604 und 06605, die im einzelnen noch - soweit notwendig - erläutert werden. Zu diesem Fragenkomplex ist vorweg zu bemerken, daß die Bezirksausschußvorsitzenden auch hier wegen ihrer detaillierten Sachkenntnis und der evtl. bei ihnen vorhandenen Unterlagen als die am besten geeigneten Adressaten des Fragebogens erschienen. Dafür ist in Kauf zu nehmen, daß dieser Personenkreis möglicherweise dazu neigt, bei den subjektiven Wertungen und Urteilen, die mit einigen Fragen verlangt werden, Kritik an den Verhältnissen im eigenen Bezirksausschuß zu vermeiden. Mit der Fragestellung ist versucht worden, die wesentlichen Gesichtspunkte der Arbeit der Bezirksausschüsse zu erfassen, wie sie sich aus der weiteren Gliederung ergeben.

1. Die Schwerpunkte der täglichen Praxis der Bezirksausschüsse

Mit dem Blick auf die satzungsmäßig festgelegten Befugnisse ist es zunächst die interessanteste Frage, mit welcher Art der Mitwirkungsbefugnis und mit welchen Sachgebieten sich die Bezirksausschüsse vorwiegend befassen. Die Antworten auf die hierzu gestellte Frage 06002 zeigen ein deutliches Übergewicht der beratenden Tätigkeit der Bezirksausschüsse gegenüber selbständigen Entscheidungsbefugnissen. Der Schwerpunkt der Tätigkeit des Bezirksausschusses liegt nur in einem Falle, einem kleinen ländlichen Bezirk, der früher eine selbständige Gemeinde darstellte, in der Ausübung selbständiger Entscheidungsbefugnis. In weiteren 5 Bezirksausschüssen verteilt sich die Arbeit etwa gleichmäßig auf beratende und entscheidende Tätigkeit. In der ganz überwiegenden Anzahl der Bezirksausschüsse, nämlich in den restlichen 32, steht die Beratungsfunktion im Vordergrund.

Die Entscheidungsbefugnis wird in der Praxis im wesentlichen auf dem Sachgebiet der Verwaltung von Sport-, Spiel- und Grünanlagen ausgeübt, ferner bei der Verwaltung bezirklicher kultureller Einrichtungen und der Heimatpflege. Als Schwerpunkte der beratenden Tätigkeit der Bezirksausschüsse

ergeben sich aus den Antworten auf den Fragebogen in erster Linie das Straßen- und Verkehrswesen mit 17 Nennungen, sodann die Bauleitplanung (12 Nennungen), ferner mit jeweils etwa 5 Nennungen das gemeindliche Schulwesen, landwirtschaftliche Belange, Angelegenheiten von Sport-, Spiel- und Grünanlagen, kulturelle Einrichtungen und soziale Betreuung, worunter die Altenbetreuung am häufigsten genannt wird. Von 11 Fragebogenbeantwortern wird angegeben, der Schwerpunkt der Tätigkeit ihres Bezirksausschusses liege auf der allgemeinen Vorberatung von Angelegenheiten, über die der Rat sodann entscheidet.

In der Praxis bleibt hiernach die Arbeit der Bezirksausschüsse hinter den satzungsgemäß zustehenden Befugnissen zurück. Während in einem Drittel der Gemeinden den Bezirksausschüssen Entscheidungsbefugnisse zugestanden sind, liegt nur in einem Sechstel der untersuchten Bezirksausschüsse der Schwerpunkt der täglichen Arbeit zumindest auch auf entscheidender Tätigkeit. Es überwiegt eindeutig die nur beratende Tätigkeit. In der Zuwendung der Arbeit der Bezirksausschüsse auf bestimmte Sachgebiete besteht hingegen eine größere Übereinstimmung zwischen der Praxis und der satzungsmäßigen Festlegung. Auch in der täglichen Arbeit dominieren das Straßen- und Verkehrswesen, die Bauleitplanung, das Schulwesen, die Bereiche der Sport-, Spiel- und Grünanlagen sowie die Heimatpflege. Im Unterschied zu den häufigen Nennungen in den ortsrechtlichen Regelungen spielen hingegen Ehrungen von Bürgern und Fragen der Besetzung von Ehrenämtern und die Überwachung von Gebietsänderungsverträgen in der Praxis keine wichtige Rolle.

Eine besonders deutliche Diskrepanz zwischen den nach den ortsrechtlichen Regelungen gegebenen rechtlichen Möglichkeiten und der Praxis der Bezirksausschüsse zeigt sich bei der Verfügungsmacht über Haushaltsmittel (Frage 06301). Nur aus 3 der 38 befragten Bezirksausschüsse wurde berichtet, daß in den Gemeindehaushaltsplänen Mittel ausgewiesen werden, über deren Verwendung der Bezirksausschuß zu beschließen hat. In zwei Fällen handelt es sich dabei um Bezirksausschüsse von Großstädten. Drei weitere Bezirksausschußvorsitzende nennen die Vorberatung des Gemeindehaushaltsplanes als einen

der Schwerpunkte der Tätigkeit ihres Bezirksausschusses. Hinzu werden noch einige der 11 Bezirksausschüsse zu zählen sein, die sich in erster Linie mit allgemeiner Vorberatung beschäftigen. In der Praxis erweisen sich insgesamt damit die Aufgaben und Befugnisse der Bezirksausschüsse im Hinblick auf finanzielle Angelegenheiten als recht gering.

2. Das Antragsrecht der Bezirksausschüsse

Die Auswertung der Hauptsatzungen und der weiteren örtlichen Regelungen über die Bezirksverfassung hatte ergeben, daß lediglich in einem Fünftel der Gemeinden den Bezirksausschüssen das Antragsrecht ausdrücklich zugesprochen wird. Bei der Befugnis, Anträge beim Gemeinderat einzubringen, handelt es sich um ein wichtiges Initiativrecht. Es interessiert daher, welche Auffassungen in der Praxis in den Fällen bestehen, in denen eine ausdrückliche Bestimmung über ein Antragsrecht fehlt. Die Antworten auf die entsprechende Frage 06501 korrigieren in erheblichem Maße das Bild, welches sich nach den ortsrechtlichen Bestimmungen bietet: Danach beanspruchen 34 von 38 Bezirksausschüssen das Recht für sich, Anträge an den Gemeinderat zu stellen. Nach Auffassung von 28 Bezirksausschußvorsitzenden handelt es sich dabei um ein formelles Antragsrecht im Sinne der jeweiligen Geschäftsordnungen. Der Rat, ggfs. auch der zuständige Ratsausschuß, haben die Pflicht, über den eingebrachten Antrag zu entscheiden. Praktisch heißt dies, daß für drei Viertel der näher untersuchten Bezirksausschüsse die Möglichkeit besteht, gegenüber dem Gemeinderat bzw. dessen Fachausschüssen selbst initiativ zu werden. Der Gemeinderat kann auf diese Weise gezwungen werden, sich mit den Vorstellungen des Bezirksausschusses auseinanderzusetzen. Auch in den Fällen, in denen ein formelles Antragsrecht für den Bezirksausschuß nicht besteht, bleibt die Möglichkeit, durch die im Bezirksausschuß vertretenen Ratsmitglieder Anträge an den Gemeinderat zu richten.

3. Kontrollrechte gegenüber der Verwaltung

Die örtlichen Bezirksverfassungen ergeben keine Hinweise auf etwaige Kontrollrechte der Bezirksausschüsse gegenüber der Gemeindeverwaltung, wie sie in der Literatur diskutiert werden. Daher wurde mit der Frage 06604 versucht, näheren Aufschluß über die Praxis zu erhalten. Weiter interessierte, ob außerhalb eines formellen Kontrollrechtes für den Bezirksausschuß Mittel zur Verfügung stehen, die Tätigkeit der Verwaltungsbürokratie kritisch zu beobachten und dieser Kritik auch Ausdruck zu verleihen, ggfs. mit welchem Erfolg (Frage 06605).

Nach den zuverlässig erscheinenden Antworten besitzen drei der 38 Bezirksausschüsse ein Kontrollrecht gegenüber der Verwaltung. Es bezieht sich in einem Falle ausschließlich auf die Geschäfte der Bezirksverwaltungsstelle, in einem Falle ist es dem Bezirksausschuß für bestimmte Sachgebiete zuerkannt, im dritten Fall erstreckt sich das Kontrollrecht auf beide eben genannten Bereiche. Die Kontrolle der Tätigkeit des Gemeindedirektors und der hinter diesem stehenden Gemeindeverwaltungsbürokratie ist also den Bezirksausschüssen nur in wenigen Ausnahmefällen zugestanden worden.

Die Bezirksausschüsse greifen allerdings durchaus mit Beanstandungen in die Verwaltung ein. Aus 15 Bezirksausschüssen wird berichtet, daß es schon einmal vorkomme, daß der Bezirksausschuß gegen eine konkrete Handlung der Verwaltungsbürokratie Beanstandungen erhebe. (Fragebogenantwort: "selten"). In drei weiteren Gemeinden kommt dies häufiger vor. Der Erfolg dieser Beanstandungen wird von 13 Beantwortern als zufriedenstellend bezeichnet, von den 5 übrigen hingegen als nicht zufriedenstellend oder unterschiedlich. Die Hälfte der Bezirksausschüsse hat aber noch niemals derartige Beanstandungen gegenüber der Gemeindeverwaltung erhoben. In einigen Fällen enthält die Antwort den Zusatz "war noch nicht nötig". Man kann daher nicht annehmen, daß in den Bezirksausschüssen, welche gegenüber der Verwaltung niemals Beanstandungen erhoben haben, dies aus Angst vor einer Überschreitung der eigenen Kompetenz unterblieben ist. Es scheint eher so zu sein, daß die Bezirksausschüsse sich durchaus zu Wort melden, wenn sie Anlaß zur Kritik sehen.

4. Die Tätigkeit des Bezirksausschusses im Urteil der Bezirksausschußvorsitzenden

Der Ablauf und der Erfolg der Arbeit der Bezirksausschüsse hängt zu großen Teilen von der Einstellung der Mitglieder zu ihrer Tätigkeit ab. Eine weitreichende Unzufriedenheit mit den eigenen Kompetenzen machte die Vorstellung unwahrscheinlich, daß die Bezirksausschußmitglieder mit Energie und Durchsetzungswillen an ihre Arbeit gehen könnten. Dies ist die eine Überlegung, die zur Formulierung der Fragen 06201, 06202, 06302 - 06402 geführt hat. Insoweit wird man die Antworten auch verallgemeinern können, allerdings mit gewisser Vorsicht im Hinblick auf mögliche Tendenzen zu einer Schönfärberei. Mit den fünf Fragen sollte zugleich ein Anhaltspunkt für die objektive Beurteilung der Aufgaben und Befugnisse der Bezirksausschüsse gewonnen werden.

Die Auswertung der Antworten ergibt etwa zu gleichen Teilen Zufriedenheit mit dem bestehenden Zustand und Streben nach Ausweitung der Rechte des Bezirksausschusses.

Im einzelnen sind bis auf zwei Ausnahmen alle Befragten der Meinung, daß die Tätigkeit ihres Bezirksausschusses, auch soweit sie lediglich beratender Natur ist, sinnvoll und erfolgreich sei. Mit dem Umfang des Rechts ihres Bezirksausschusses zur beratenden Tätigkeit sind 25 Vorsitzende zufrieden, während 13 ihn für zu gering halten. In einem ähnlichen Verhältnis stehen 6 zufriedene Antworten bei der Frage nach dem Umfang der gegebenen Entscheidungsbefugnis 4 Antworten gegenüber, welche den Umfang für zu gering erachten. Keinmal wird die Auffassung geäußert, daß die Beratungs- bzw. Entscheidungsrechte des Bezirksausschusses zu weitgehend seien.

Bei den Bezirksausschüssen, welche keine Entscheidungsbefugnis besitzen, sind 11 mit diesem Zustand zufrieden. Sie halten Entscheidungskompetenzen für überflüssig. Auf der anderen Seite stehen aber 17 Bezirksausschußvorsitzende, die eine Entscheidungsbefugnis für nützlich hielten.

Ähnlich sieht es bei der Verfügungsmacht über Finanzmittel aus. Aus 18 der Bezirksausschüsse (darunter den dreien, die tatsächliche Verfügungsmacht über Finanzhaushaltsbeträge

haben) wird der Wunsch nach Bereitstellung von Gemeindehaushaltsmitteln zur Verfügung des Bezirksausschusses bejaht. Auf der anderen Seite stehen aber 20 Fragebogenbeantworter, die eine solche finanzielle Verfügungsbefugnis ihres Bezirksausschusses nicht für richtig hielten.

Diese Stellungnahmen sind sicherlich dadurch beeinflußt, daß die Befragten Bezirksausschußvorsitzende sind und daher eher als z.B. andere Ratsherren oder der Gemeindedirektor dazu neigen werden, mehr Kompetenzen für ihren Bezirksausschuß zu fordern. Dies betrifft insbesondere z.B. die Fragen nach dem Umfang der Entscheidungsbefugnis und nach finanzieller Entscheidungsgewalt. Jedoch darf man nicht übersehen, daß auch die Befragten sämtlich Ratsmitglieder sind und daher die Belange der ganzen Gemeinde nicht außer acht lassen werden.

Zur Bewertung des Grades der Zufriedenheit in den Bezirksausschüssen kann festgestellt werden: Das Ergebnis der vorliegenden Untersuchung gibt zwar Hinweise auf das Gefühl einer starken Beschneidung der Rechte der Bezirksausschüsse, aber noch keine Alarmzeichen. Der Wunsch nach Ausweitung der Befugnisse bezieht sich nämlich jedenfalls zu einem Teil eher auf die tägliche Praxis als auf die rechtlichen Bestimmungen. Dies ergibt sich aus der Feststellung, daß in einer Reihe von Bezirksausschüssen die nach den örtlichen Regelungen gegebenen rechtlichen Möglichkeiten erheblich weitergehen, als es nach der praktischen Arbeit und deren Schwerpunkten erscheinen mag.

Überrascht hat die durchweg positive Beurteilung der beratenden Tätigkeit der Bezirksausschüsse. Die in der Literatur hierzu geäußerte Befürchtung, bloß beratende Tätigkeit müsse zu Unzufriedenheit wegen mangelnder Einflußmöglichkeit führen, hat sich eindeutig nicht bestätigt.

V. ZUSAMMENFASSUNG UND BEWERTUNG

Für die Aufgaben und Befugnisse der Bezirksausschüsse gibt es eine breite Skala von Möglichkeiten, da in § 13 GO (1969) nur Bezirksbezogenheit als notwendiges Zuordnungskriterium genannt wurde. In der Praxis findet sich ein sehr unterschiedliches Bild, das aber insgesamt den Eindruck hinterläßt,

daß die Gemeinderäte mit der Übertragung von Kompetenzen auf den Bezirksausschuß zurückhaltend sind. Alle Bezirksausschüsse haben das Recht zur Stellungnahme, aber nur je ein Drittel der Gemeinden gewährt ihnen darüber hinaus Anspruch auf Anhörung vor Entscheidungen des Gemeinderates bzw. - noch weitergehend - die Befugnis zu eigener Entscheidung. Diese abgestuften Mitwirkungsrechte sind jeweils auf bestimmte Sachgebiete bezogen mit folgenden Schwerpunkten: die Entscheidungsbefugnis findet sich am häufigsten, wo es um Ausgestaltung und Pflege bezirklicher Sport-, Spiel- und Grünanlagen geht, ferner um die Förderung des Vereinswesens, der Heimat- und Brauchtumspflege. Nur ganz selten umfaßt die Entscheidungsgewalt auch die Befugnis, über bestimmte Gemeindehaushaltsgelder zu verfügen. Die Pflicht des Rates, den Bezirksausschuß anzuhören, tritt am deutlichsten bei den wichtigen gemeindlichen Planungsaufgaben in Erscheinung. Das allgemeine Recht der Bezirksausschüsse zur Stellungnahme ist weder satzungsmäßig noch in der Praxis im einzelnen festzulegen. Es findet seine Grenzen im bezirklichen Bezug.

In der täglichen Praxis machen dem Umfange nach die einfachen Stellungnahmen in allen Gemeinden die Hauptarbeit aus. Von wesentlichem Gewicht ist dabei der Anspruch auf Anhörung im Bereich der gemeindlichen Planungen. Hier wird es aber darauf ankommen, daß die Bezirksausschüsse früh genug in die Planerarbeitung einbezogen werden. Sie können dann ihre detaillierte Kenntnis der örtlichen und sachlichen Gegebenheiten rechtzeitig Einfluß gewinnen lassen [250].

Die selbständigen Entscheidungsbefugnisse spielen in der täglichen Arbeit der Bezirksausschüsse nur eine geringe Rolle. Ein nutzbarer Bereich, eigene Initiativen zu entwickeln, ist fast allen Bezirksausschüssen durch die Möglichkeit eröffnet, Anträge an den Gemeinderat zu stellen.

Die Bezirksausschußvorsitzenden zeigen zu etwa gleichen Teilen Zufriedenheit mit den Kompetenzen ihres Ausschusses

---

250) vgl. zur Wichtigkeit möglichst frühzeitiger Beteiligung Schmitt Glaeser VVDStRL Heft 31, 239 m.w.N.

und den Wunsch nach weitergehenden Befugnissen. Die Unzufriedenheit ist wohl nicht so groß, daß sie sich negativ auf die Arbeit auswirken dürfte.

Insgesamt sind die Gemeinderäte oft allzusehr bestrebt, die Entscheidungsbefugnis sich selbst vorzubehalten. Psychologisch ist das aus der Situation nach den kommunalen Neugliederungen verständlich als Wunsch, die gemeindliche Zentralgewalt möglichst zu stärken. Für die Bezirksausschüsse wird hierdurch aber die Gefahr heraufbeschworen, aus Mangel an ernsthaften und wichtigen Aufgaben weder von den übrigen Gemeindeorganen noch von der Bevölkerung ernst genommen zu werden. Diese Entwicklung ist zu einem erheblichen Teil darauf zurückzuführen, daß § 13 GO (1969) für die inhaltliche Ausgestaltung der Bezirksverfassung keine deutliche Richtlinie gegeben hat. Der den Gemeinden überlassene Spielraum zu einer weitgehenden Aufgabendelegation an die Bezirksausschüsse ist nur in geringem Ausmaße und sehr vorsichtig ausgenutzt worden. Dies überrascht, wenn man bedenkt, daß der ganz überwiegende Teil der örtlichen Bezirksverfassungen nicht von den Gemeinderäten der neuen Gemeinden stammt, sondern vor der Neugliederung in Gebietsänderungsverträgen bereits ausgehandelt war. Auch wenn man unterstellen kann, daß in den Verhandlungen von den kleineren Gemeinden, welche von größeren aufgesogen wurden, höhere Ansprüche an die Bezirksverfassung gestellt worden sind, muß man doch insgesamt zu dem Schluß kommen, daß die Furcht, eine weitgehende Bezirksverfassung werde hinderlich für die Integration der neuen Gemeinde sein, eine große Rolle gespielt hat. Für die weitere Entwicklung der Bezirksverfassung unabhängig von der Neugliederung wird dies belastend sein.

Auf die Korrekturen der Gesetzesfassung, welche der Gesetzgeber 1974 vorgenommen hat, wird unten näher einzugehen sein (S. 209 ff.)

§ 7

DAS VERFAHREN UND DIE ÖFFENTLICHKEITSARBEIT DER BEZIRKSAUSSCHÜSSE

I. DAS VERFAHREN IN DEN BEZIRKSAUSSCHÜSSEN

1. Die entsprechende Anwendung der Geschäftsordnung des Gemeinderates

Nach § 42 Abs. 1 Satz 5 GO (1969) sind auf Ratsausschüsse die für den Rat geltenden Verfahrensbestimmungen entsprechend anzuwenden. Das gilt grundsätzlich auch für den Bezirksausschuß [251]. Eine Geschäftsordnung kann sich der Bezirksausschuß kraft seiner Organisationsgewalt in eigenen Angelegenheiten zwar geben [252], er kann jedoch auch die für den Rat der Gemeinde geltende Geschäftsordnung sinngemäß anwenden. Diese letztere Möglichkeit wird, wie die Antworten auf Frage 07111 ergeben, in allen 38 näher untersuchten Bezirksausschüssen gehandhabt.

Unterausschüsse setzen die Bezirksausschüsse nur in ganz wenigen Gemeinden ein (Frage 07116). Hierfür besteht offensichtlich kein Bedürfnis.

2. Sitzungshäufigkeit und Sitzungsteilnahme

Die Sitzungshäufigkeit ist sehr unterschiedlich. Bezogen auf das Jahr 1974 wurden auf die Frage 07112 aus den 38 näher untersuchten Bezirksausschüssen folgende Sitzungszahlen genannt: 1 Bezirksausschuß hat im Jahre 1974 keine Sitzung abgehalten. 10 Bezirksausschüsse haben ein- oder zweimal getagt. 16 Bezirksausschüsse, also fast die Hälfte und somit der größte Teil der Bezirksausschüsse, hat drei- bis fünfmal

---

251) R. Rauball S. 75; vgl. für Hessen: Böcher S. 17 - 26; unrichtig Koch S. 60 (FN 116), der die Vorschrift des § 42 Abs. 1 Satz 5 GO (1969) übersieht

252) R. Rauball S. 76

im Jahre 1974 getagt. Von 6 Bezirksausschüssen wurden 6 - 8 Sitzungen durchgeführt. Zu 9 und mehr Sitzungen kam man in 3 Bezirksausschüssen zusammen; hierbei handelte es sich um die Großstädte Bonn, Düsseldorf und Krefeld.

Abgesehen von der letztgenannten Gruppe läßt sich ein Zusammenhang zwischen der Sitzungshäufigkeit und der Größe der Gemeinde oder des Bezirks nicht feststellen. Von den 11 Bezirksausschüssen, die im Jahre 1974 weniger als dreimal getagt haben, besitzen 7 keine weiteren Befugnisse als das allgemeine Stellungnahmerecht gegenüber dem Rat. Dies deutet darauf hin, daß die Sitzungshäufigkeit parallel zur Mitwirkungsintensität verläuft. Das kann einerseits auf geringeren Arbeitsanfall zurückgeführt werden. Eine andere Erklärungsmöglichkeit ist geringeres Interesse der Bezirksausschußmitglieder. Diese beiden möglichen Ursachen könnten wiederum im Zusammenhang miteinander stehen. Die absolute Zahl ist hier aber zu klein, um diesen Zusammenhang mit Sicherheit nachweisen zu können.

Die Sitzungen finden normalerweise in regelmäßigem Turnus statt. In knapp der Hälfte der Bezirksausschüsse hat hierneben in den Jahren 1973 und 1974 aus aktuellem Anlaß mindestens einmal eine Sondersitzung stattgefunden (Frage 07114).

Die Sitzungen, über die durchweg Protokoll geführt wird, finden in 30 der 38 Bezirksausschüsse innerhalb des Bezirks statt, in den verbleibenden 8 Fällen im Rathaus der Gemeinde außerhalb des Bezirkes (Fragen 07115 u. 07117).

Wenn man die Sitzungsteilnahme als tauglichen Maßstab betrachten kann, ist das Interesse der Bezirksausschußmitglieder erfreulich hoch: aus 34 Bezirksausschüssen wird auf die Frage 07113 geantwortet, daß an den Sitzungen regelmäßig alle oder doch fast alle Mitglieder teilnehmen. In den verbleibenden 4 Bezirksausschüssen nimmt in aller Regel mehr als die Hälfte der Bezirksausschußmitglieder teil. Hiervon sind übrigens 3 Bezirksausschüsse lediglich mit dem Recht ausgestattet, Stellungnahmen abzugeben. Daß gerade in diesen Bezirksausschüssen die Teilnahme der Ausschußmitglieder geringer ist, stellt ein weiteres Indiz für die Parallelität

zwischen Mitwirkungsintensität und Interesse der Mitglieder an der Arbeit dar.

3. Finanzielle Entschädigung der Bezirksausschußmitglieder

Die Mitgliedschaft im Bezirksausschuß ist eine unbesoldete ehrenamtliche Tätigkeit im Sinne des § 20 Abs. 1 GO (1969). Gem. § 30 Abs. 4 GO (1969) haben die Bezirksausschußmitglieder jedoch Anspruch auf finanzielle Entschädigung für ihre Tätigkeit [253]. Diejenigen Bezirksausschußmitglieder, welche zugleich Ratsmitglieder sind, haben Anspruch auf Ersatz des Verdienstausfalles und auf eine Aufwandsentschädigung; nähere Bestimmungen hierzu ergeben sich aus der Entschädigungsverordnung [254] und den ortsrechtlichen Regelungen. Diese sind sehr unterschiedlich. Zumeist erhalten die Bezirksausschußmitglieder, welche zugleich Ratsmitglieder sind, einen monatlichen Pauschalbetrag und hierneben Sitzungsgeld (vgl. § 1 Abs. 2 Ziff. 1 d der Entschädigungsverordnung). Den sachkundigen Bürgern wird in der weit überwiegenden Zahl der Bezirksausschüsse ein Sitzungsgeld in der nach der Entschädigungsverordnung möglichen Höhe gezahlt (Frage 07125). In einigen kleinen Bezirken werden aber auch keine Entschädigungen gezahlt, weder an die Ratsmitglieder noch an die sonstigen Bezirksausschußmitglieder.

Eine Sonderregelung für den Bezirksausschußvorsitzenden (Frage 07124) gibt es nur in zwei Gemeinden, in denen er zugleich Leiter der Bezirksverwaltungsstelle ist. Hier erhält er eine zusätzliche monatliche pauschale Aufwandsentschädigung für diese Tätigkeit.

Mit der finanziellen Entschädigung zeigten sich auf die Frage 07126 nicht alle Bezirksausschußvorsitzenden zufrieden. Immerhin 8 der 38 Antworten meinten, eine Anhebung der Beträge sei erforderlich. Dies betrifft aber wohl nicht speziell den Bezirksausschuß, sondern jede ehrenamtliche

---

253) VerwVO zu § 13 GO Ziff. 3.4; Körner GO § 13 Anm. 2; von Loebell Neugliederung II/5.12; Schwabe S. 141; vgl. jetzt auch § 13 a Abs. 6 GO (1974)

254) Verordnung über die Entschädigung der Mitglieder kommunaler Vertretungen und Ausschüsse vom 21.12.1972 - GV NW 1973, 14 -

Tätigkeit in Gemeinderat und Gemeinderatsausschüssen. Das wird besonders dadurch deutlich, daß eine Reihe von Zusätzen auf den beantworteten Fragebögen ausdrücklich darauf hinweist, daß die Entschädigungsregelung für die Mitglieder des Bezirksausschusses nicht anders als bei anderen Ratausschüssen getroffen sei.

4. Behandlung der Beschlüsse des Bezirksausschusses

Die Entscheidungen des Bezirksausschusses werden durch den Bezirksausschußvorsitzenden dem Gemeindeorgan zugeleitet, welches für die weitere Behandlung zuständig ist. Dies ist je nach Art und Inhalt des Beschlusses entweder der Bürgermeister bzw. Oberbürgermeister als der Vorsitzende des Gemeinderates oder des Hauptausschusses oder in anderen Fällen der Gemeindedirektor, der für die Ausführung der Beschlüsse des Bezirksausschusses gem. §§ 47 Abs. 1 Satz 2, 42 Abs. 1 Satz 5 GO (1969) zuständig und verantwortlich ist, soweit es sich um endgültige Beschlußfassung handelt. Es ist hingegen nicht die Sache des Bezirksausschusses, selbst unmittelbar gegenüber dem Bürger tätig zu werden, etwa durch Setzen von Verwaltungsakten. Er bleibt vielmehr stets internes Willensbildungsorgan innerhalb der nach außen als Einheit auftretenden Gemeindeverwaltung.

Die Praxis entspricht diesen rechtlichen Regelungen, wie die Antworten auf die Frage 07131 ergeben. Regelmäßig werden dort die erste und dritte Möglichkeit bejaht, also die Weiterleitung der Beschlüsse an den Bürgermeister oder an den Gemeindedirektor. In einem Ausnahmefall allerdings gibt ein Bezirksausschußvorsitzender an, daß die Beschlüsse seines Bezirksausschusses dem betroffenen Bürger unmittelbar mitgeteilt würden. Die Antwort dürfte aber unrichtig sein.

5. Zusammenfassung

Das Verfahren in den Bezirksausschüssen weist insgesamt keine bemerkenswerten Besonderheiten gegenüber dem Verfahren in anderen Ratsausschüssen auf. Kritisch ist darauf

hinzuweisen, daß die Bezirksausschüsse - abgesehen von den Großstädten - recht selten zu Sitzungen zusammentreffen. Ob dies auf Mangel an Aufgaben oder auf geringes Interesse der Bezirksausschußmitglieder zurückzuführen ist, kann nicht mit Sicherheit beurteilt werden. Es spricht jedoch einiges dafür, daß ein Zusammenhang zwischen Sitzungshäufigkeit und Mitwirkungsintensität besteht: Je stärker die Befugnisse des Bezirksausschusses sind, und je konkreter die Aufgaben festgelegt sind, desto häufiger werden Sitzungen notwendig.

II. ÖFFENTLICHKEITSARBEIT DER BEZIRKSAUSSCHÜSSE

1. Öffentlichkeit der Ausschußsitzungen

Nach § 42 Abs. 1 Satz 4 GO (1969) waren Sitzungen der Ratsausschüsse regelmäßig nicht öffentlich. Das galt auch für den Bezirksausschuß. Doch konnte für den Einzelfall oder - durch Bestimmung in der Hauptsatzung oder Geschäftsordnung - für eine Gruppe von Fällen oder generell bestimmt werden, daß die Öffentlichkeit Zutritt habe [255]. Für den Bezirksausschuß wird häufig empfohlen, die Sitzungen regelmäßig öffentlich abzuhalten. Das diene dem besseren Kontakt zwischen Bezirksausschuß und Bevölkerung und wecke dort Interesse und Verständnis für Gemeindepolitik [256].

In der Praxis tagte die Mehrheit der befragten Bezirksausschüsse schon vor Inkrafttreten der Novelle 1974 regelmäßig öffentlich (Frage O7201). Nicht das Öffentlichkeitsangebot ist jedoch entscheidend, sondern der Umfang, in dem die Bevölkerung von der gebotenen Möglichkeit, an den Sitzungen als Zuhörer teilzunehmen, auch tatsächlich Gebrauch macht. Hier bietet sich nach dem Umfrageergebnis

---

255) Ab 1.1.1975 sind die Ausschußsitzungen ebenso wie die des Gemeinderates regelmäßig öffentlich, vgl. §§ 42 Abs. 2, 33 Abs. 2 GO (1974).

256) Friese KPBl 1959, 422; Koch S. 68; Lammers KPBl 1970, 279; Meurers S. 36; vgl. auch: Scheuner AfK 1973, 33; Teichmann S. 110 ff.; Ziebill (1954) S. 50, aber vorsichtiger in (1972) S. 74: es müsse nach dem Beratungsgegenstand differenziert werden

(Frage 07202) kein ermutigendes Bild. Zwar wird aus 8 der 38 Bezirksausschüsse berichtet, daß an den öffentlichen Sitzungen regelmäßig durchschnittlich mehr als 10 Zuhörer teilnehmen, doch werden in der überwiegenden Zahl der Bezirksausschüsse durchschnittlich weniger als 10 Zuhörer gezählt. In einer Reihe von Bezirksausschüssen fehlen auch in öffentlichen Sitzungen die Zuschauer ganz. Die Ursache hierfür kann nur in wenigen Fällen darin liegen, daß der Bevölkerung die vorherige Information über die Sitzung fehlt, wonach unter der Position 07203 gefragt wurde. Denn bis auf wenige Ausnahmen wird die Bevölkerung über bevorstehende Bezirksausschußsitzungen durch die lokalen Zeitungen informiert; in einer Reihe von Gemeinden tritt die Bekanntmachung durch Aushang an einer Bekanntmachungstafel im Bezirk hinzu. Als Ursache für die geringe Teilnahme der Bevölkerung an öffentlichen Sitzungen des Bezirksausschusses läßt sich eher vermuten, daß die auf der Tagesordnung stehenden Punkte nicht von einem derartigen Interesse sind, daß für Nichtmitglieder des Ausschusses eine persönliche Anwesenheit, die sich auf bloßes Zuhören beschränken muß, lohnenswert erschiene.

2. Unterrichtung der Öffentlichkeit über die Arbeit des Bezirksausschusses

Die verschwindend geringe persönliche Teilnahme der Bevölkerung an den Sitzungen des Bezirksausschusses kann möglicherweise durch eine gute Unterrichtung der Öffentlichkeit über die Arbeit der Bezirksausschüsse wettgemacht werden. Der Öffentlichkeitsarbeit, insbesondere der Zusammenarbeit des Bezirksausschusses mit der Presse, wird zu Recht entscheidendes Gewicht für die Resonanz der Arbeit in der Bevölkerung zugemessen [257].

Inwieweit die Bezirksausschüsse die ihnen eröffneten Möglichkeiten hier nutzen, sollte durch die Fragen 07204 - 07206 ermittelt werden.

---

257) Beer Handbuch (1956) S. 51 ff.; Böcher S. 26; KPV-Dokumentation S. 31; Scheuner AfK 1973, 33; Ziebill (1954) S. 50; vgl. auch:
Ellwein AfK 1971, 14 ff.; Friese KPBl 1959, 422; Laux AfK 1971, 233 f.; Ziebill (1972) S. 85

Das sich danach ergebende Bild ist nicht zufriedenstellend. Zwar wird aus 28 Bezirksausschüssen angegeben, daß die lokalen Zeitungen über die Bezirksausschußsitzungen und deren Ergebnisse berichten. Auf der anderen Seite steht aber eine Zahl von 8 Bezirksausschüssen, über deren Sitzungsergebnisse die Bevölkerung gar nicht unterrichtet wird. In vier dieser Fälle sind denn auch die Befragten der Meinung, daß die Bevölkerung über die Arbeit ihres Bezirksausschusses nicht ausreichend informiert sei. Bei den anderen vier Bezirksausschüssen, über deren Arbeitsergebnis keine offizielle Berichterstattung an die Bevölkerung gelangt, handelt es sich um kleinere Bezirke im ländlichen Bereich; in drei dieser Fälle haben die Bezirksausschußvorsitzenden die Erklärung hinzugefügt, daß die Information der Bevölkerung durch persönlichen Kontakt mit den Bezirksausschußmitgliedern, "von Mund zu Ohr" geschehe.

Es ist hiernach zu vermuten, daß die unmittelbare Information der Bevölkerung durch die Bezirksausschußmitglieder in einer Reihe von kleineren Bezirken vor allem im ländlichen Bereich, insbesondere innerhalb früher selbständiger Dorfgemeinden, die wichtigste Rolle spielt. In den größeren Bezirken scheidet eine derartige persönliche Unterrichtung als taugliches Informationsmittel jedoch aus. Hier bleibt als wichtiger Informationsträger allein die lokale Presse. Dem entspricht das Untersuchungsergebnis, daß in allen größeren Städten die Presse über die Ausschußarbeit berichtet. Es werden allerdings in mehreren Fällen kritische Anmerkungen gemacht, daß die Berichterstattung in der Presse dem Umfange nach nicht ausreiche und nicht detailliert genug sei. In den wenigen Bezirksausschüssen, die ein Mitglied mit der Pflege des Kontaktes zur Presse besonders beauftragt haben, werden derartige Klagen jedoch nicht laut. Es liegt daher nahe, hier einen Zusammenhang zu sehen, der sich folgendermaßen erklären läßt: Die lokale Presse ist zwar gern zur Stelle, wenn es etwas Interessantes zu berichten gibt, aber sie muß hierauf hingewiesen werden. Wenn die Bezirksausschüsse sich nicht selbst darum kümmern, daß über ihre Arbeit in den Lokalzeitungen berichtet wird, bleibt die Unterrichtung der Öffentlichkeit zumal in

größeren Städten mangelhaft. Natürlich sind die Bezirksausschüsse hierbei auch auf funktionsfähige Lokalredaktionen angewiesen.

3. Zusammenfassende Bewertung

Über den Kontakt der Bezirksausschüsse mit der Öffentlichkeit kann demnach zusammenfassend gesagt werden: Die persönliche Beteiligung der Bevölkerung an den Sitzungen der Bezirksausschüsse ist sehr gering. In kleinen Gemeinden und kleinen Bezirken insbesondere im ländlichen Raum wird die interessierte Bezirksbevölkerung durch die Ausschußmitglieder unmittelbar und persönlich unterrichtet. Dort mag das ausreichen. In den Bezirken größerer Gemeinden und Städte ist die Öffentlichkeitsarbeit der Bezirksausschüsse auf die Vermittlung der Presse angewiesen. Hier läßt die Information der Bevölkerung über die Arbeit und Ergebnisse der Sitzungen der Bezirksausschüsse zu wünschen übrig. Die Presseberichterstattung hängt hier häufig von Zufällen ab. Es sollten sich mehr Bezirksausschüsse dazu entschließen, von sich aus regelmäßig Kontakt zur lokalen Presse zu pflegen, um ihre Tätigkeit der Öffentlichkeit vorzustellen.

III. DIE STELLUNG DES BEZIRKSAUSSCHUSSVORSITZENDEN IN DER ÖFFENTLICHKEIT

Die Aufgaben des Bezirksausschußvorsitzenden als des Leiters der Geschäfte des Ausschusses entsprechen denjenigen in den anderen Ratsausschüssen. Einer besonderen Betrachtung ist jedoch die Stellung des Bezirksausschußvorsitzenden nach außen, vor allem in den Augen der Bevölkerung wert.

1. Die Amtsbezeichnung

Mit einem - von der Landtagsmehrheit abgelehnten - Änderungsantrag im Rahmen der Beratungen zur Novelle 1974 der Bezirksverfassung [258] wollte die CDU-Fraktion den Vorsitzenden der Bezirksvertretungen die Amtsbezeichnung "Bezirksbürgermeister" geben. Dadurch sollte die besondere

258) LT-Drs. 7/4305

Stellung des Vorsitzenden der Bezirksvertretung unterstrichen werden. Mit der Frage 07123 wird untersucht, ob in der Praxis der Gemeinden Nordrhein-Westfalens Tendenzen erkennbar sind, dem Bezirksausschußvorsitzenden durch die Bezeichnung eine besondere Stellung zu verschaffen. Das ist ganz überwiegend nicht der Fall. In 30 von 38 Bezirksausschüssen lautet die Amtsbezeichnung "Vorsitzender des Bezirksausschusses" bzw. "Vorsitzender des Ortsausschusses" oder auch "Bezirksausschußvorsitzender", "Ortsausschußvorsitzender". In vier Gemeinden wird die Bezeichnung "Ortsvorsteher" bzw."Bezirksvorsteher" verwandt. Ein Bezirksausschußvorsitzender bildet insofern eine Besonderheit, als er zugleich Leiter der Bezirksverwaltungsstelle ist und diese Bezeichnung für ihn gebräuchlich ist. In einer weiteren Gemeinde mit zwei Bezirksausschüssen sind deren Vorsitzende qua Amt stellvertretende Bürgermeister und tragen auch diese Amtsbezeichnung. Der Vorsitzende des Bezirksausschusses Uerdingen in Krefeld schließlich wird - entsprechend den CDU-Vorstellungen - Bezirksbürgermeister genannt.

Insgesamt ergibt sich keine starke Tendenz, den Vorsitzenden der Bezeichnung nach herauszuheben.

2. Die Bezirksausschußvorsitzenden als Vertreter des Bürgermeisters

Im Unterschied zu den Vorsitzenden der anderen Ratsausschüsse werden die Bezirksausschußvorsitzenden häufiger damit betraut, den Bürgermeister zu vertreten. Dies beschränkt sich naturgemäß auf Anlässe innerhalb des Bezirkes. Auf die entsprechende Frage 07122 wurde zwar aus 8 der 38 Bezirksausschüsse mitgeteilt, daß der Vorsitzende den Bürgermeister niemals vertrete [259], in weiteren 9 Bezirksausschüssen kommt eine derartige Vertretung nur selten vor. Die Mehrheit der Bezirksausschußvorsitzenden, nämlich die verbleibenden 21, vertreten jedoch in ihrem Bezirk den Bürgermeister häufiger oder - in 6 Fällen -

259) In einem Fall wurde dies mit dem Hinweis auf die abweichende Parteizugehörigkeit begründet!

sogar regelmäßig. Die Bezirksausschußvorsitzenden repräsentieren in diesen Fällen zugleich die ganze Gemeinde und den Bezirk. Auch wenn es sich zumeist um Anlässe von nur geringerer Bedeutung handeln wird, stärkt die Betrauung mit derartigen Repräsentationsaufgaben den Bekanntheitsgrad und das Ansehen des Bezirksausschußvorsitzenden und damit des gesamten Bezirksausschusses.

Das persönliche Ansehen eines Drittels der Bezirksausschußvorsitzenden war im Zeitpunkt der zweiten Umfrage außerdem noch dadurch besonders groß, daß es sich um die früheren Bürgermeister selbständig gewesener Gemeinden handelte. Dieses Amt hatten nämlich zuvor 13 der 38 befragten Bezirksausschußvorsitzenden inne (Frage 07121). Hierbei handelt es sich allerdings um eine Übergangserscheinung. Es ist wahrscheinlich, daß mit dem Ausscheiden der "Altbürgermeister" die Besonderheit der Stellung des Bezirksausschußvorsitzenden Einbußen erleiden wird. Auf längere Sicht wird ohnehin nicht ein in der Vergangenheit begründetes persönliches Ansehen oder eine besondere Bezeichnung die Stellung der Bezirksausschußvorsitzenden nachhaltig festigen, sondern nur eine herausgehobene Funktion. Es wäre daher zu begrüßen, wenn die teilweise bereits übliche Praxis, daß der Bezirksausschußvorsitzende den Bürgermeister bei Repräsentationsaufgaben von nur bezirklicher Bedeutung vertritt, weitere Verbreitung fände.

§ 8

DAS VERHÄLTNIS ZWISCHEN BEZIRKSAUSSCHUSS UND DEN GEMEINDEORGANEN

I. DAS VERHÄLTNIS ZWISCHEN BEZIRKSAUSSCHUSS UND GEMEINDERAT

1. Die Einflußnahme des Gemeinderates auf Entscheidungen des Bezirksausschusses

Der Bezirksausschuß ist nicht nur hinsichtlich seiner Zusammensetzung, sondern auch bei seiner laufenden Tätigkeit von dem Gemeinderat in mehr oder minder engen Grenzen abhängig und beeinflußbar. Akut werden diese Möglichkeiten dort, wo dem Bezirksausschuß bestimmte Aufgaben zur selbständigen Entscheidung anstelle des Rates übertragen sind. In der Literatur werden mehrere Möglichkeiten diskutiert, auf welche Weise der Gemeinderat seine Auffassung gegenüber dem Bezirksausschuß auch in solchen Fällen durchsetzen kann:

Der Gemeinderat kann dem Bezirksausschuß für seine Arbeit Richtlinien geben [260], an welche der Ausschuß gebunden ist. Von dieser Möglichkeit wird häufiger Gebrauch gemacht, nämlich in 15 der 38 befragten Bezirksausschüsse (Frage 07311). Es konnte allerdings nicht näher untersucht werden, wie stark die Arbeit des Bezirksausschusses durch derartige Richtlinien gesteuert wird.

Auch nach verbindlicher Beschlußfassung durch den Bezirksausschuß ergeben sich aus den Vorschriften der Gemeindeordnung noch Möglichkeiten der Revidierung: nach § 41 Abs. 3 Satz 2 GO (1969) hat der Bürgermeister oder ein Drittel der Bezirksausschußmitglieder das Recht, gegen den Beschluß Einspruch zu erheben. Über den Einspruch muß der Gemeinderat entscheiden. Ferner hat nach § 39 Abs. 3 GO (1969) der Gemeindedirektor das Recht und die Pflicht, einen rechtswidrigen Ausschußbeschluß zu beanstanden. In diesem Falle muß

---

260) Goetz S. 37 f.; Müller S. 194 f.; Surén/Goetz S. 28

der Ausschuß erneut beschließen. Bleibt der Ausschuß bei seinem ursprünglichen beanstandeten Beschluß, obliegt dem Rat die Entscheidung über die Angelegenheit. In diesen beiden gesetzlich geregelten Fällen erhält also der Gemeinderat die letztliche Entscheidungskompetenz zurück. Als letztes Mittel bleibt zu nennen die Beanstandung seitens der Aufsichtsbehörde gem. § 108 Abs. 1 GO (1969) [261]. Auf die hierzu gestellte Frage 07312 wurde aus keinem der 38 Bezirksausschüsse von einer nachträglichen Beanstandung, Aufhebung oder Änderung eines Beschlusses berichtet.

Speziell für den Bezirksausschuß wird die Möglichkeit eines sogenannten Rückholrechtes [262] des Rates diskutiert. Dabei handelt es sich um folgendes: Da die Kompetenzverteilung zwischen Rat und Bezirksausschuß nach § 13 GO (1969) nicht gesetzlich festgelegt ist [263], besitzt der Gemeinderat die Kompetenz-Kompetenz [264]. Es steht in seinem Ermessen, welche Aufgaben er dem Bezirksausschuß zur endgültigen Entscheidung übertragen will. Überträgt er eine bestimmte Entscheidungszuständigkeit durch Hauptsatzung auf den Bezirksausschuß, so ist er an diese Übertragung gebunden, solange nicht durch Änderung der Hauptsatzung die Kompetenz auf den Rat zurückgefallen ist. In diesen Fällen besteht für den Gemeinderat grundsätzlich auch kein Selbsteintrittsrecht [265]. Es gibt allerdings eine einfache Möglichkeit für den Gemeinderat, sich auch in diesen Fällen ein Selbsteintrittsrecht zu verschaffen: Es genügt ein entsprechender

---

261) vgl. zum vorstehenden: Goetz S. 37; Kottenberg/Rehn GO § 13 Anm. II 2; Krämer S. 32; R. Rauball S. 62 f.; Zuhorn/Hoppe S. 126; vgl. jetzt für kreisfreie Städte § 13 b Abs. 5 GO (1969), der eine eigene Regelung trifft.

262) Rauball GO § 13 Anm. 2

263) im Gegensatz zu den Regelungen z.B. in Hamburg oder Göttingen, vgl. hierzu: Koch S. 63 ff.; Ralf KPBl 1975, 386; Teichmann S. 142

264) vgl. S. 116 FN 209
sowie: Krämer S. 27; von Loebell Neugliederung II/5.67
anders jetzt aber auch § 13 b GO (1974)

265) Böttcher KPBl 1966, 870; Köln-Gutachten S. 7; Körner GO 2. Aufl. § 28 Anm. 13; Kottenberg/Rehn GO § 28 Anm. III 2; Krämer S. 32; Rauball GO 2. Aufl. § 28 Anm. 19; R. Rauball S. 64 ff.

Vorbehalt in der Hauptsatzung. Dort kann ein grundsätzliches, in allen Fällen anwendbares Selbsteintrittsrecht des Rates vorgesehen werden oder auch ein an bestimmte Voraussetzungen geknüpftes Rückholrecht. Kraft solcher Regelung in der Hauptsatzung hätte der Gemeinderat die Möglichkeit, nach seinem Ermessen - ggfs. bei Vorliegen der festgelegten Voraussetzungen - die Entscheidungskompetenz wieder an sich zu ziehen [266].

Noch einfacher ist es, wenn der Rat die Entscheidungskompetenz nicht durch Hauptsatzung, sondern durch einfachen Ratsbeschluß auf den Bezirksausschuß übertragen hat. In diesem Fall kann der Gemeinderat die Entscheidungsbefugnis jederzeit durch einfachen Beschluß wieder an sich ziehen [267]. Ein solches Rückholrecht wirkt allerdings nicht für die Vergangenheit. Diese Möglichkeit kann also nur dazu dienen, die Entscheidung über eine bestimmte Frage, welche nach einem früheren Ratsbeschluß dem Bezirksausschuß zufallen würde, in Zukunft wieder dem Rat vorzubehalten. Ein bereits wirksam gefaßter Beschluß des Bezirksausschusses kann dann mit Wirkung ex nunc, nicht jedoch ex tunc abgeändert werden.

In den Bezirksausschüssen Nordrhein-Westfalens spielt auch diese rechtliche Möglichkeit der Rückholung von Kompetenzen keine Rolle. Es finden sich in keiner örtlichen Regelung der Bezirksverfassung Vorbehalte im Sinne des oben erörterten Selbsteintrittsrechts des Gemeinderates. Auch in der Praxis ist es bisher nicht vorgekommen, daß Gemeinderäte ein Rückholrecht für sich in Anspruch genommen hätten (Frage 07312). Die Praxis in Nordrhein-Westfalen zeigt also, daß komplizierte Regelungen für den Fall von Meinungsverschiedenheiten zwischen Gemeinderat und Bezirksausschuß nicht notwendig sind. Bei gravierenden Differenzen

---

266) Goetz Bielefeld-Gutachten S. 37; Köln-Gutachten S. 7, A 6; Körner GO 2. Aufl. § 28 Anm. 13; Kottenberg/Rehn GO § 28 Anm. III 2; Rauball GO 2. Aufl. § 28 Anm. 19; R. Rauball S. 65; Wehgartner BayVBl 1963, 299 f.

267) Krämer S. 27, 32; Rauball GO 2. Aufl. § 28 Anm. 19; nicht erörtert wird diese Möglichkeit von R. Rauball

werden die durch die Gemeindeordnung ohnehin gegebenen rechtlichen Möglichkeiten ausreichen.

2. Der Interessengegensatz zwischen Bezirksausschuß und Gemeinderat

Im Verhältnis zum Gemeinderat als dem für die gesamte Gemeinde zuständigen Vertretungsorgan hat der Bezirksausschuß die Aufgabe, die besonderen Interessen seines Bezirks zur Geltung und möglichst zur Durchsetzung zu bringen. Der Bezirksausschuß ist insofern gegenüber dem Rat Vertreter eines Sonderinteresses. Zusammen mit den übrigen Bezirksausschüssen der Gemeinde konkurriert er mit dem Rat um die Verteilung von Einfluß und Befugnissen zwischen der gemeindlichen Ebene und der bezirklichen Ebene. Gleichzeitig stehen die Bezirksausschüsse innerhalb der Gemeinde untereinander in Konkurrenzsituation, insbesondere wenn bei demselben Problem die bezirklichen Interessen verschieden sind.

Der Gegensatz zwischen den Interessen der gesamten Gemeinde und des Bezirks bestimmt die Kompetenzabgrenzung zwischen Gemeinderat und Bezirksausschuß wesentlich mit. Aus dem Blickwinkel der Gemeinde wächst die Gefahr der Desintegration, je mehr Kompetenzen auf die Bezirksebene übertragen werden. Mit Recht wird daher gesagt, daß dem Gemeinderat als der zentralen Gewalt soviel an Entscheidungsbefugnis vorbehalten bleiben muß, daß die durch die Bezirksausschüsse vertretenen Partikularinteressen nicht übergewichtig werden können [268]. Der Rat muß für die Gesamtkonzeption der Gemeindepolitik, insbesondere für die Gemeindeentwicklungsplanung zuständig bleiben [269]. Diese Aufgabe des Gemeinderates in einer Gemeinde mit Bezirksverfassung kann man schlagwortartig als "Wahrung

268) Bückmann S. 180 ff.; Jennewein S. 156; Krämer S. 143 f.; Schwabe S. 141; Willing S. 147 f.; vgl. auch dazu: Gunzert in Berliner Diskussion S. 40; Masson BayBgm 1950, 218

269) vgl. dazu S. 116, FN 208 sowie: von Loebell Neugliederung II/5.67 Monz S. 58; Surén/Goetz S. 28

der Einheit der Verwaltung" bezeichnen [270]. Bezogen auf das Beispiel der "neuen Stadt Bonn" kritisiert Hohlefelder [271], daß dort den früher selbständigen Außenbezirken ein unangemessen hoher Einfluß auf die Entscheidungen in der Gesamtstadt eingeräumt sei. Allerdings vermag das Beispiel, das er zur Begründung anführt, nicht zu überzeugen. Hohlefelder stützt sich zum einen auf die Anzahl von Anfragen und Vorschlägen, die aus den Bezirken an den Gemeinderat herangetragen worden sind. Weiter führt er an, daß für den Stadtteil Hardtberg, in dem nur 15 % der Stadtbevölkerung wohnen, 26 % der stadtbezirksbezogenen Investitionen erfolgt seien. Alt-Bonn hingegen habe lediglich 46 % der stadtbezirksbezogenen Ausgaben erhalten, obwohl dort 50% der Bevölkerung beheimatet sei. Diese Zahlenangaben besagen ohne Angaben der realen Höhe der Gesamtinvestitionen und ohne Darstellung der mit den Geldern verwirklichten Projekte nichts über die behauptete allzu starke Interessenvertretung des Bezirkes Hardtberg. Vielmehr erscheint es ebensogut möglich, daß es sich um die Durchführung eines größeren Projektes oder um die Erfüllung eines Nachholbedarfes gehandelt hat.

Soweit dem Bezirksausschuß keine Entscheidungskompetenz zugewiesen ist, sondern sich seine Rechte auf Vorberatung, Stellungnahme, Anregungen und Antragstellungen beschränken, kann es durchaus als sein legitimes Anliegen betrachtet werden, die besonderen bezirklichen Interessen auch unter Vernachlässigung der Interessen anderer Bezirke und der Interessen der gesamten Gemeinde möglichst gut zur Geltung zu bringen [272]. Es ist dann Sache der anderen Bezirksausschüsse, ihre gegenläufigen Interessen hervorzuheben; Aufgabe des Rates ist es, sodann unter Berücksichtigung der geltend gemachten bezirklichen Sonderinteressen und unter Abwägung gegen die gemeindlichen Interessen die von ihm

---

270) vgl. Eildienst Städtetag NW 1974 v. 21.3.74 und vom 4.7.74; Goetz S. 26; R. Rauball S. 85 f.; vgl. dazu auch: Peters S. 42 ff.; Schnur Die Verwaltung 1970, 259 f.; Wagener Neubau S. 305; Wehgartner BayVBl 1963, 299 f.; Willing S. 143

271) Hohlefelder S. 125 - 134

272) vgl. hierzu: Heun KPBl 1957, 313; Hohlefelder S. 132 Klüber DöV 1973, 332; Köln-Gutachten S. 8; Krämer S. 112; Monz S. 58

für richtig erachtete Entscheidung zu fällen [273]. Hier liegt die Problematik bei der Frage, in welchem Maße das vorgestellte freie Spiel der gegenseitigen Balance widersprüchlicher Interessen durch persönliche, sachfremde Einflüsse oder durch taktische Überlegungen in seiner Funktionsfähigkeit beeinträchtigt wird. Gefahren drohen zum einen aus der Kokurrenzsituation zwischen Ratsmitgliedern und Bezirksausschußmitgliedern. Aus Rücksichtnahme auf die Wählerstimmen könnten sich Ratsmitglieder gezwungen sehen, ebenso unbekümmert wie die Bezirksausschußmitglieder die Sonderinteressen des Bezirks gegenüber dem Interesse der ganzen Gemeinde zu bevorzugen [274]. Darüber hinaus könnte es zu einer persönlichen und parteipolitischen Konkurrenz zwischen Ratsmitgliedern und Bezirksausschußmitgliedern kommen, die sachliche Motivationen schließlich zurückdrängen könnte [275]. Schließlich wird auf die Gefahr von räumlichen Koalitionen im Gemeinderat hingewiesen. Bei etwas taktischem Geschick bestehe z.B. für die Ratsvertreter der früheren Umlandgemeinden im Bereiche von Großstädten die Möglichkeit, einander der Reihe nach auf der Grundlage des Prinzips des "do ut des" zu begünstigen [276]. Es ist denkbar, daß Bezirksausschüsse derartige taktische Überlegungen vorbereiten und unterstützen.

Diese Reihe von ernsten Befürchtungen wurde mit den Fragen 07331 - 07335 auf ihre Realisierung in der Praxis Nordrhein-Westfalens untersucht. Bei allen fünf Fragen handelt es sich um die Ermittlung von subjektiven Einschätzungen und Meinungen der Ausschußvorsitzenden. Bei der Bewertung der Objektivität und der Verallgemeinerbarkeit der Antworten ist zu berücksichtigen, daß negative Beurteilungen der Bezirksausschüsse aus diesem Adressatenkreis kaum zu erwarten sind. Andererseits bringt die Doppelfunktion der

---

273) vgl.: Goetz S. 36 ff.; Jennewein S. 156; ähnlich Kreutzer DöV 1959, 432 f.

274) Hohlefelder S. 132 f.; Schmitz KPBl 1975, 404 f.

275) vgl. hierzu: von Loebell Neugliederung II/5.6; Masson BayBgm 1950, 218

276) vgl. dazu Hohlefelder S. 133 f.

Befragten als Mitglieder in Rat und Bezirksausschuß den Vorteil mit sich, daß in die Antworten beide Blickrichtungen - auf die gesamte Gemeinde und auf den Bezirk - einfließen. Die Wertungen können daher als ausgewogen angesehen werden. Insoweit sind sie auch - insbesondere bei weitgehender Einmütigkeit der Antworten - vorsichtigen Verallgemeinerungen zugänglich. Sie können allerdings nicht als repräsentativ für die Auffassung aller angesehen werden, die sich mit der Gemeindeverwaltung befassen.

Die Auswertung der Fragen ergab im einzelnen folgendes Bild:

Alle befragten 38 Bezirksausschußvorsitzenden waren der Auffassung, daß ihrem Bezirksausschuß nicht so weitgehende Befugnisse eingeräumt seien, daß für die Gesamtgemeinde die Gefahr des Auseinanderstrebens der Bezirke bestünde (Frage 07331). Dies deckt sich mit dem bereits oben (S. 136 f.) wiedergegebenen Ergebnis, daß kein Beantworter der Auffassung war, die Rechte seines Bezirksausschusses seien zu weitgehend. Zu bedenken ist hier zwar, daß es sich um die Antworten derjenigen handelt, welche bei einer Beschneidung der Befugnisse selbst betroffen wären. Doch läßt die sonst bei kaum einer Frage erzielte Einmütigkeit es als unwahrscheinlich erscheinen, daß die Antworten objektiv nicht richtig seien. Diese Folgerung wird dadurch gestützt, daß überraschenderweise die Bezirksausschußvorsitzenden ganz überwiegend, nämlich in 30 der 38 Fälle, die Aufgaben des Bezirksausschusses nicht in der prononcierten Geltendmachung eines bezirklichen Sonderinteresses sehen. Sie sind vielmehr der Auffassung, daß sich der Bezirksausschuß gleichmäßig vom Interesse des Bezirks und der gesamten Gemeinde leiten lassen solle. Das gilt auch und gerade bei einfachen Stellungnahmen (vgl. Frage 07335). Die These, daß der Bezirksausschuß in diesen Fällen in erster Linie dem Rat gegenüber als Vertreter der bezirklichen Sonderinteressen auftreten solle, wird hingegen nur von sechs Antworten für richtig gehalten. In den verbleibenden zwei Fällen wird geantwortet, der Bezirksausschuß solle sich in erster Linie von gesamtgemeindlichen

Interessen leiten lassen.

Man kann hieraus nicht zwingend auf ein entsprechendes Verhalten der Befragten und der Bezirksausschüsse insgesamt bei der Meinungsbildung und den Entscheidungen schließen. Es ist aber andererseits unwahrscheinlich, das das überzeugende Bekenntnis zur Abwägung der beiderseitigen Interessen von Bezirk und Gemeinde sich nicht auch in der täglichen Arbeit durchsetzt.

Die auf Interessenausgleich zielende Konzeption der Bezirksausschüsse wirkt sich auch auf das persönliche und politische Verhältnis zu den Gemeinderatsmitgliedern aus: Nur 2 der 38 Befragten (Frage 07334) bejahen eine Konkurrenz zwischen den Bezirksausschußmitgliedern und den in dem betreffenden Bezirk wohnenden oder dort gewählten Ratsherren. Nur aus 3 Bezirken wird die Befürchtung bestätigt, daß es räumliche Koalitionen der Außenbezirke gegen die Kernstadt gebe (Frage 07333). Schließlich wird auch die Befürchtung, daß einzelne Bezirke in der Gemeinde bevorzugt behandelt würden (Frage 07332), nur vereinzelt bestätigt: 5 Bezirksausschußvorsitzende - ausnahmslos aus Außenbezirken - sind der Auffassung, daß die Kernstadtbezirke gegenüber ihren Bezirken bevorzugt würden. Der Vorsitzende eines im Stadtkern gelegenen Bezirksausschusses ist umgekehrt der Auffassung, daß die Außenbezirke in seiner Gemeinde bevorzugt würden. Soweit Klagen über die Bevorzugung der Kernstadtbezirke erhoben werden, resultiert daraus die Forderung, daß die Bezirksausschüsse in erster Linie ihre Sonderinteressen im Auge haben sollten. Das Gefühl einer Benachteiligung weckt also das Verlangen, die eigenen Interessen stärker zur Geltung zu bringen. Umgekehrt wird derjenige, dem die Vertretung der bezirklichen Interessen besonders am Herzen liegt, eher zu dem Urteil gelangen, daß sein Bezirk gegenüber anderen benachteiligt werde.

3. Zusammenfassende Bewertung

Zwischen dem Gemeinderat als dem Vertreter der Interessen der ganzen Gemeinde und den Bezirksausschüssen als den Vertretern bezirklicher Sonderinteressen besteht ein

natürlicher Interessengegensatz. Dieser wirkt sich aber - entgegen vielfachen Befürchtungen - nicht oder doch nur in geringem Maße negativ auf die Arbeit, insbesondere die Zusammenarbeit beider Gremien aus. Eine besondere institutionelle Regelung von möglichen Meinungskonflikten ist nicht notwendig; dies gilt auch in Fragen, in denen der Bezirksausschuß Entscheidungsbefugnis anstelle des Gemeinderates besitzt.

Die Bezirksausschüsse stellen bei ihren Entscheidungen nicht einseitig das Interesse des Bezirkes in den Vordergrund, sondern bemühen sich um einen Ausgleich der Interessen und um die Berücksichtigung der Belange der gesamten Gemeinde. Auch bei beratenden Stellungnahmen gegenüber dem Rat sehen sie sich nicht in erster Linie als Anwälte des Bezirks. Dies wird durch die enge persönliche Verbindung mit dem Gemeinderat beeinflußt sein. Es läßt Rückschlüsse auf eine Ausgewogenheit der Entscheidungen zu. Auch dieser Aspekt spricht dafür, daß den Bezirksausschüssen unbedenklich mehr Kompetenzen zugestanden werden können.

II. DAS VERHÄLTNIS ZWISCHEN BEZIRKSAUSSCHUSS UND FACHAUSSCHÜSSEN

Die Kompetenzaufteilung und die Zusammenarbeit zwischen Bezirksausschuß und Fachausschüssen des Rates kann zu Überschneidungen und Schwierigkeiten führen [277]: Die Zuweisung von Aufgaben an den Bezirksausschuß beruht auf einem besonderen bezirklichen, in erster Linie räumlichen Bezug. Die Aufgabenzuweisung an einen Fachausschuß basiert hingegen auf einem fachlichen, gegenständlichen Bezug. Die Bezugspunkte für die Kompetenzzuteilung liegen also auf verschiedenen Ebenen [278]. Dies könnte von Kritikern der

277) In stärkerem Maße gilt dies jetzt für die Bezirksvertretungen in den kreisfreien Städten, die sich auf die unentziehbaren Kompetenzen nach § 13 b Abs. 1 GO (1974) berufen können. Hier werden erhebliche Streitigkeiten befürchtet; vgl. Banner in Städtetag-Dokumentation S. 59 ff.; Wiese ebendort S. 14

278) vgl. Heun KPBl 1957, 313; Krämer S. 113 f.; Rauball GO § 13 Anm. 3

Bezirksausschüsse als Argument dafür herangezogen werden, daß die Einschaltung von Bezirksausschüssen nur zu Doppelberatungen und damit Entscheidungsverzögerungen führe und überflüssig sei. Es sei sinnvoller, viele differenzierte Fachausschüsse unter starker Beteiligung von sachkundigen Bürgern zu bilden [279].

Umgekehrt wird die Hoffnung geäußert, Bezirksausschüsse könnten zur Entlastung der Fachausschüsse, möglicherweise zur Verringerung ihrer Zahl führen [280].

Es wäre wohl möglich, die Kompetenzen zwischen Bezirks- und Fachausschüssen in einer Weise abzugrenzen, daß Überschneidungen der Zuständigkeit ausgeschlossen sind. Dies wird jedoch in der Mehrzahl der Gemeinden offensichtlich nicht für notwendig erachtet. In 30 der 38 befragten Bezirksausschüsse (Frage 07401, 1. Teil) gibt es derartige Kompetenzüberschneidungen. Die Beratungen in solchen Angelegenheiten erfolgen durchweg nacheinander in Fach- und Bezirksausschüssen,wobei die Reihenfolge von Fall zu Fall entschieden wird (Frage 07401 am Ende). Im Zusammenhang mit der Kompetenzüberschneidung ist es in immerhin 7 der 30 hier in Betracht zu ziehenden Bezirksausschüsse zu Streitigkeiten mit den Fachausschüssen gekommen (Frage 07401, 2. Teil). Dabei handelt es sich aber nicht um eine Besonderheit, die auf den Charakter des Bezirksausschusses zurückzuführen ist. Derartige Kompetenzstreitigkeiten dürften vielmehr in ähnlicher Weise und Häufigkeit zwischen mehreren Fachausschüssen des Rates auftauchen.

Ähnlich wie zum Gemeinderat besteht auch zu den Fachausschüssen eine enge personelle Verknüpfung, wie die Auswertung der Frage 07402 zeigt: etwas mehr als die Hälfte der Bezirksausschußmitglieder hat zugleich einen Sitz in einem oder mehreren Fachausschüssen des Gemeinderates inne. Die personelle Verknüpfung ist wegen der Mehrzahl der Fachausschüsse allerdings nicht so intensiv wie mit dem Gemeinderat selbst.

---

279) vgl. dazu von Loebell Neugliederung II/5.6, der davon berichtet, daß sich diese Argumentation bei Gemeinden, die von der Gebietsreform nicht wesentlich betroffen sind, regelmäßig durchsetze

280) so Köln-Gutachten S. 9

Die Zusammenarbeit zwischen Bezirksausschüssen und Fachausschüssen verläuft demnach in der Praxis, von gelegentlichen Ausnahmen abgesehen, recht reibungslos.

III. DAS VERHÄLTNIS ZWISCHEN BEZIRKSAUSSCHUSS UND DER ZENTRALEN GEMEINDLICHEN VERWALTUNGSBÜROKRATIE

Unersetzliche Basis für eine vernünftige und sinnvolle Arbeit des Bezirksausschusses ist die möglichst genaue Kenntnis aller wichtigen Verwaltungsvorgänge, welche den Bezirk betreffen. Die Beziehungen zwischen den Bezirksausschüssen und dem Gemeindedirektor sowie der diesem unterstehenden Verwaltungsbürokratie sollen daher hier darauf untersucht werden, ob und in welcher Weise der Informationsfluß von der Verwaltungsbürokratie zu den Bezirksausschüssen funktioniert. Unter der Position 06601 wurden die Bezirksausschußvorsitzenden daher gefragt, ob die zentrale Gemeindeverwaltung den Bezirksausschuß regelmäßig und fortlaufend über alle wichtigen Verwaltungsangelegenheiten unterrichtet, soweit sie den Bezirk angehen. Diese Frage wurde mit 22 der 38 Antworten, also etwa 58 %, bejaht. 8 Bezirksausschüsse werden nicht von der Gemeindeverwaltung informiert, von den verbleibenden 8 Bezirksausschußvorsitzenden wurde die Frage nicht beantwortet, oder es wurde angegeben, daß die Unterrichtung nur gelegentlich und mangelhaft erfolge.

In nahezu der Hälfte der Bezirksausschüsse fehlt es demnach an einer vollständigen Unterrichtung über die den Bezirk betreffenden laufenden Verwaltungsangelegenheiten. Ohne deren Kenntnis ist aber eine ertragreiche Arbeit des Bezirksausschusses kaum denkbar. Es ist daher weiter zu fragen, ob die Bezirksausschüsse die nach § 48 Abs. 2 GO (1969) gegebenen Möglichkeiten nutzen, den Gemeindedirektor bzw. einen anderen leitenden Beamten der Gemeindeverwaltungsbürokratie zu den Sitzungen zu laden und ihn dort zu befragen (Frage 06602). Nach den verläßlich erscheinenden Antworten nimmt in 2 Bezirksausschüssen niemals, in weiteren 9 nur selten der Gemeindedirektor oder ein Vertreter an den Sitzungen teil. In zwei Dritteln der

Bezirksausschüsse wird hingegen häufig die Möglichkeit genutzt, einen Vertreter der Gemeindeverwaltung unmittelbar in der Ausschußsitzung zu befragen. In etwa der Hälfte der Bezirksausschüsse nimmt sogar an jeder Sitzung ein Delegierter der Verwaltung teil.

Zwischen den Klagen über nicht ausreichende Information und der Sitzungsteilnahme von Verwaltungsbeamten besteht ein offensichtlicher Zusammenhang: Von den 11 Bezirksausschüssen, an deren Sitzungen nie oder selten ein Vertreter der Verwaltungsbürokratie teilnimmt, klagen 9 über mangelnde Information. Das läßt zwei Folgerungen zu: Die laufende Information der Bezirksausschüsse erfolgt regelmäßig mündlich in den Ausschußsitzungen. Diese Tatsache wird auch durch mehrere entsprechende handschriftliche Zusätze auf den Fragebögen bestätigt. Die Ausschüsse, welche über mangelnde Information klagen, haben es sich zum Teil selbst zuzuschreiben. Sie sollten von der Möglichkeit, den Gemeindedirektor oder einen Vertreter zu den Sitzungen zu bitten und ihn dort zu befragen, mehr Gebrauch machen. Das ist natürlich nur sinnvoll, wenn es nicht bei dem Erfragen der Tatsachen sein Bewenden haben muß, sondern der Bezirksausschuß auch - durch eigene Entscheidungsbefugnis oder zumindest einflußreiche kritische Stellungnahmen - etwas bewirken und ändern kann. Diese Überlegung wird durch das in der Praxis gefundene Untersuchungsergebnis bestätigt, daß von den Bezirksausschüssen, die sich unzureichend informiert glauben, fast alle auf einfache Beratungsfunktionen beschränkt sind.

IV. DAS VERHÄLTNIS ZWISCHEN BEZIRKSAUSSCHUSS UND BEZIRKSVERWALTUNGSSTELLE

1. Die Bezirksverwaltungsstelle als voll ausgebaute Bezirksverwaltung ("Berliner Modell") oder als Verwaltungsaußenstelle ("Vorortmodell")

Als ideale Gliederung einer Großstadt findet man in der Literatur häufig die Vorstellung von einer Aufteilung in Stadtbezirke, welche als handelnde Organe einen Bezirksausschuß (oder eine Bezirksvertretung) und eine

Bezirksverwaltung (Bezirksamt) besitzen. Nach diesem "Berliner Modell" gibt die Stadt bestimmte Aufgaben an die Bezirke als solche ab. Innerhalb der Bezirke werden dann die Aufgaben und Kompetenzen zwischen Bezirksausschuß (Bezirksvertretung) und Bezirksverwaltung (Bezirksamt) entsprechend der Kompetenzverteilung zwischen Gemeinderat und Gemeindedirektor aufgegliedert [281]. Dieses Modell wurde zuerst in Berlin nach dem Ersten Weltkrieg verwirklicht [282], sodann in mehreren Großstädten in der Weimarer Zeit versucht [283], und findet sich heute in Berlin und Hamburg. Hier spielt die Besonderheit eine wichtige Rolle, daß es sich um Stadtstaaten und Länder der Bundesrepublik Deutschland handelt.

Eine wesentlich andere Sicht ist es, Bezirksverwaltungsstellen lediglich als Außenposten der Zentralverwaltung anzusehen. Sie bleiben bei dieser Lösung Teile der Zentralverwaltung. Sie sind lediglich örtlich abgesonderte Nebenstellen, die mit der Wahrnehmung von Hilfsfunktionen betraut sind. Als typische Aufgaben werden die Entgegennahme von Anträgen und die Erledigung einfacher Verwaltungsvorgänge genannt. Der Sinn der Einrichtung solcher Bezirksverwaltungsstellen liegt darin, der Bevölkerung in den Außengebieten in einfachen Verwaltungsangelegenheiten den Gang zur Zentralverwaltung zu ersparen. Häufig handelt es sich darum, lokale Restbestände von ehemals selbständigen Gemeindeverwaltungen - manchmal nur für eine Übergangszeit - aufrechtzuerhalten [284].

---

281) Bauer S. 140 f.; Goetz S. 33 - 39; Köln-Gutachten S. 4 ff.; KPV-Dokumentation S. 21 u. 49; Kreutzer DöV 1959, 434 ff.; Meurers S. 34; Peters S. 75 f.; Püttner JR 1966, 81; Storm KPBl 1964, 216; Surén/ Goetz S. 30 ff.; Uhlitz/Löffler S. 21 ff.; Willing S. 144 ff.

282) vgl. hierzu: Balthasar S. 89 ff.; Bauer S. 47; Eulerich S. 83 ff.; Pagenkopf S. 99 ff.

283) Eulerich S. 91 ff.; Gönnenwein S.368; Jennewein S. 123 ff.; Meurers S. 22 ff.; Pagenkopf S. 99 ff.

284) Gönnenwein S. 369; Goetz S. 35 ff.; Hohlefelder S. 154; Höck KPBl 1952, 536; Körner GO § 13 Anm. 4; Kottenberg/Rehn GO 13 Anm. IV; Krämer S. 28; von Loebell GO § 13 Anm. 4; Peters S. 74 f.; Rothe KomWirtsch 1969, 193 f. Wehgartner BayVBl 1963, 300

Das erstgenannte "Berliner Modell" zielt auf die Schaffung einer neuen Kompetenz- und Verwaltungsebene. Das zweitgenannte "Vorort-Modell" legt es nur darauf an, der Bevölkerung den örtlichen Zugang zur Verwaltung zu erleichtern, im Sinne einer Verbesserung des Kundendienstes.

Nach dem nordrhein-westfälischen Gemeinderecht kommt eine Durchführung des "Berliner Modells" nicht in Betracht. Die Bezirksausschüsse sind Ausschüsse des Gemeinderates. Die Bezirksverwaltungsstellen unterstehen als Teile der Gemeindebürokratie allein dem Gemeindedirektor. Dieser besitzt gemäß §§ 53 und 60 Abs. 2 GO (1969) die Organisationsgewalt [285]. Allerdings kann der Rat gem. § 13 Abs. 2 GO (1969) die Einrichtung und die Befugnisse von Bezirksverwaltungsstellen bestimmen [286]. In jedem Fall wird aber die spätere Arbeit der Verwaltungsstelle allein vom Gemeindedirektor geleitet und verantwortet. Im Bereich der einfachen laufenden Verwaltung bedeuteten andere Regelungen einen Verstoß gegen § 28 Abs. 3 GO.

2. Die Zusammenarbeit zwischen Bezirksausschuß und Bezirksverwaltungsstelle

Nur in 15 der untersuchten Bezirke bestanden Bezirksverwaltungsstellen. Aus allen übrigen Bezirken wurde die Frage 07501 am Ende, ob die Einrichtung einer Bezirksverwaltungsstelle für nützlich erachtet werde, verneint.

Die Untersuchung der Zusammenarbeit von Bezirksausschuß und Bezirksverwaltungsstelle anhand der Fragen 07501 und 06603 beschränkt sich auf einen kurzen Überblick, da die Ergebnisse wegen der geringen absoluten Zahl ohnehin keine allgemeinen Aussagen zulassen. Im einzelnen ergibt sich folgendes:

Die örtliche Zuständigkeit der Bezirksverwaltungsstellen deckt sich, von einer Ausnahme abgesehen, mit derjenigen

---

285) VerwVO zu § 13 GO Ziff. 5; Berkenhoff S. 207; Körner GO § 13 Anm. 4; Kottenberg/Rehn GO § 13 Anm. IV 2; von Loebell GO § 13 Anm. 4; Odenbreit GO S. 242; Zuhorn/Hoppe S. 125

286) Körner GO § 13 Anm. 4; KPBl 1970, 280

des Bezirksausschusses. Zwischen den Verwaltungsstellen und den Bezirksausschüssen besteht in zwei Dritteln der Fälle eine laufende Zusammenarbeit. Die Anweisungen für ihre Tätigkeit erhalten die Bezirksverwaltungsstellen aber ausschließlich vom Gemeindedirektor. Der Aufgabenbereich der Bezirksverwaltungsstellen, die zum Teil auch Verwaltungsnebenstellen genannt werden, umfaßt regelmäßig die Erledigung einfacher Verwaltungssachen, zumeist auch die Entgegennahme von Anträgen und - etwas seltener - die Beratung der Bürger.

Die Entscheidung für die Einrichtung von Bezirksverwaltungsstellen und das Maß der ihnen zugewiesenen Aufgaben zeigt einen deutlichen Zusammenhang zur Gemeindegröße: In allen von der Untersuchung erfaßten Großstädten mit Bezirksausschüssen fanden sich daneben Bezirksverwaltungsstellen. Zwischen beiden Institutionen bestand eine laufende Zusammenarbeit. In den kleineren Gemeinden hingegen ist die Zahl der Bezirksverwaltungsstellen niedriger, und die Zusammenarbeit mit dem Bezirksausschuß ist weniger eng.

Eine in Richtung auf das "Berliner Modell" zielende stärkere Verselbständigung der Bezirke durch kongruente Einrichtung von Bezirksausschüssen und Bezirksverwaltungsstellen würde hiernach jedenfalls für die Bereiche außerhalb der Großstädte nicht sinnvoll sein.

§ 9

DER EINFLUSS DER BEZIRKSAUSSCHÜSSE AUF DIE STRUKTUR UND DIE ARBEITSWEISE DER GEMEINDEVERWALTUNG

I. DIE FRAGE DER DEKONZENTRATION ODER DEZENTRALISATION DURCH EINE BEZIRKSAUSSCHUSSVERFASSUNG

Die Bildung von Gemeindebezirken mit Bezirksausschüssen verändert die Struktur der Gemeindeverwaltung: Unter der Bezeichnung "Gemeindeverwaltung" wird, da auf der kommunalen Ebene eine Trennung zwischen Legislative und Exekutive nicht besteht, die gesamte Organisation und Tätigkeit aller gemeindlichen Organe, Behörden und Funktionsträger verstanden. Während sich die örtliche Zuständigkeit der Gemeindeverwaltung im übrigen stets auf das gesamte Gemeindegebiet bezieht, wird mit dem Bezirksausschuß eine Institution geschaffen, deren örtliche Zuständigkeit auf einen Teil des Gemeindegebietes beschränkt ist.

Dieser Vorgang ist im Schrifttum häufig in den Vordergrund der juristischen Diskussion gerückt worden [287]. Mit sehr differierenden Ergebnissen wird versucht, unterschiedliche Modelle von Bezirksverfassungen unter die Begriffe Dekonzentration und Dezentralisation oder ähnliche Bezeichnungen einzuordnen [288].

---

287) vgl. z.B. den Titel der Arbeit von Jennewein: "Die Dezentralisation der Großstadtverwaltung als Rechtsproblem"

288) vgl. z.B.: Bahro DemGem 1968,22; Brede S. 17 ff., 176; Bauer S. 137 - 139; Balthasar S. 89 ff.; Eulerich S. 68, 104 f.; Fröhner/Bran S. 314 f., 267 f.; Göbel S. 82 ff.; Hohlefelder S. 155; Jennewein S. 125 ff., 151 ff.; Koch S. 54; Körner GO § 13 Anm. 1; Meurers S. 10 ff, 22 ff.; Pagenkopf S. 143 ff.; Peters S. 74 f.; Püttner JR 1966, 81; Rauball GO § 13 Anm. 2; R. Rauball S. 37 f.; Rothe KomWirtsch 1969, 192 ff.; Surén/Goetz S. 56 ff.; Uhlitz S. 257 ff.; Weber (1970) S. 46; Willing S. 135 ff.; Ziebill (1954) S. 45 ff.

1. Erläuterung der Begriffe Dezentralisation und Dekonzentration

Es ist notwendig, zunächst die Begriffsbedeutung zu erläutern. Es wird heute überwiegend zwischen Dezentralisation und Dekonzentration als zwei verwandten, aber einander ausschließenden Prinzipien der Verwaltungsorganisation unterschieden. D e k o n z e n t r a t i o n bedeutet danach die Übertragung von Verwaltungsaufgaben von einem Verwaltungsträger auf untergeordnete Verwaltungsträger bei uneingeschränktem Weisungsrecht der übertragenden Stelle, welche auch die Verantwortung weiter trägt. Dekonzentration findet man innerhalb ein und derselben Verwaltungsorganisation. D e z e n t r a l i s a t i o n bedeutet dagegen die Übertragung von Verwaltungsaufgaben von einem Verwaltungsträger auf untergeordnete, aber selbständige Verwaltungsträger. Der untergeordnete Verwaltungsträger erledigt die übertragenen Aufgaben selbständig, eigenverantwortlich, bei nur beschränktem Aufsichtsrecht des übertragenden Verwaltungsträgers [289].

Im einzelnen differieren die Auffassungen, ob man von Dezentralisation nur sprechen könne, wenn der untergeordnete Verwaltungsträger eine eigenständige juristische Person mit Rechtsfähigkeit sei [290], oder ob er nur ein "besonderer Verwaltungsträger" sein müsse [291], oder ob auf die Selbständigkeit und Eigenverantwortlichkeit bei der Aufgabenerledigung abzustellen sei [292]. Von einigen Autoren wird

---

289) Bauer S. 15 - 45, insbesondere S. 29 und 45, der auch einen umfangreichen Literaturüberblick gibt; Brede S. 16 f.; Canenbley S. 45 f.; Drews S. 2.; Eulerich S. 32 f.; Forsthoff S. 458 f.; Goebel S. 82 - 85; von Heppe/Becker S. 98 f., mit dem Hinweis auf "fließende Übergänge"; Jennewein S. 8 - 19; Müller S. 35 f.; Pagenkopf S. 96 f.; R. Rauball S. 31 - 39; Surén/Goetz S. 59 f.; Willing S. 133 f.; Wolff II § 77 I a und b S. 93 - 96

290) Becker S. 116; Eulerich S. 68 u. 72; ähnlich Püttner JR 1966, 81

291) Goebel S. 83 ff.

292) Jennewein S. 16 ff.; Müller S. 35; Pagenkopf S. 97; R. Rauball S. 38; Willing S. 133 f.; Wolff II § 77 I b, S. 95

der Ausdruck Dekonzentration als zu wenig sinnfällig vermieden. Danach wird zwischen unabhängiger und abhängiger (= administrativer) Dezentralisation unterschieden [293]. Unter unabhängiger Dezentralisation wird die Dezentralisation im oben dargelegten Sinne verstanden, unter abhängiger Dezentralisation Dekonzentration [294]. Die Unterscheidung wird nach den gleichen Kriterien durchgeführt wie oben dargestellt [295]. Auf weitere abweichende Begriffsverständnisse [296] soll nicht eingegangen werden. Hervorzuheben ist, daß unter allen Autoren Einigkeit darüber besteht, daß die verwendeten Begriffe nicht einen statischen Zustand, sondern eine Tendenz bezeichnen, vergleichbar etwa Vektoren in einem Kräfteparallelogramm der Zuständigkeitsverteilung zwischen Zentralinstanz und Untergliederungen [297].

Entsprechend der heute überwiegenden Terminologie soll hier das Begriffspaar Dezentralisation-Dekonzentration verwandt werden.

2. Die Bezirksausschüsse als Erscheinungsform von Dekonzentration und Dezentralisation

Das Kriterium für die Zuordnung der in Nordrhein-Westfalen praktizierten Bezirksausschußverfassungen zu den Begriffen

---

293) Peters S. 17 f.; Uhlitz S. 249 - 266

294) Gasser S. 112; Machalet S. 21 ff.; Peters S. 17 f.; Popitz S. 334 ff.; Uhlitz S. 248 ff., 257, 265 f.

295) vgl. zu den unterschiedlichen Kriterien entsprechend S. 166 FN 290, 291, 292:
Machalet S. 23 f.; Meurers S. 7; Peters S. 17 f.; Popitz S. 334 - 336; Uhlitz S. 258 - 265

296) vgl. etwa bei: Balthasar S. 88 f.; Böttcher KPBl 1966, 869 ff.; Friedrich Berliner Diskussion S. 18 f.; Gönnenwein S. 368 f.; Monz S. 59; Wassermann Berliner Diskussion S. 88

297) Canenbley S. 45; Forsthoff S. 458; Jennewein S. 9; Peters S. 5 f.; Popitz S. 333; Uhlitz S. 265; vgl. auch Wolff II § 77 I b S. 95 f.

Dezentralisation oder Dekonzentration bildet die selbständige Entscheidungsbefugnis. Von Dezentralisation kann man nur bei den Bezirksausschüssen sprechen, denen Aufgaben zur eigenen Entscheidung übertragen sind. Hier handelt es sich um eine Verlagerung der rechtlichen Zuständigkeit und der Verantwortlichkeit vom Gemeinderat auf den Bezirksausschuß; dieser entscheidet selbständig und unabhängig; allerdings kann der Gemeinderat wie oben dargelegt (S. 150) auch in diesen Fällen Richtlinien geben; auch sind den Entscheidungsbefugnissen der Bezirksausschüsse sehr enge Grenzen gesetzt. In der ohnehin kleinen Zahl der nordrhein-westfälischen Gemeinden, in denen man überhaupt von Dezentralisation durch die Bildung entscheidungsbefugter Bezirksausschüsse sprechen kann, ist sie also nur schwach ausgebildet.

Bei der überwiegenden Zahl der Bezirksausschüsse, die keine eigene Entscheidungsgewalt haben, sondern nur einfache oder qualifizierte Beratungsbefugnisse, handelt es sich um eine Form der örtlichen Dekonzentration. Diese Bezirksausschüsse sind keine selbständigen Träger der Gemeindeverwaltung. Die Entscheidungsgewalt und die Verantwortung verbleiben beim Gemeinderat.

Diese Form dekonzentrierter Verwaltungstätigkeit dominiert in der praktischen Arbeit aller Bezirksausschüsse, da auch in den entscheidungsbefugten Ausschüssen (mit einer Ausnahme, vgl. oben S. 132) die Beratungsfunktionen überwiegen.

II. DER EINFLUSS DER BEZIRKSAUSSCHÜSSE AUF DIE QUALITÄT UND DIE WIRTSCHAFTLICHKEIT DER GEMEINDEVERWALTUNG

Im Schrifttum findet eine breite Diskussion der Auswirkungen statt, welche von den Bezirksausschüssen auf die Verwaltungsarbeit der Gemeinden zu erwarten sind. Da die Bezirksausschüsse neue und zusätzliche Institutionen innerhalb der Gemeindeverwaltung darstellen, ist die kritische Untersuchung ihres Nutzens oder ihres Schadens für den Ablauf der Verwaltungstätigkeit geboten.

1. Der Einfluß der Bezirksausschüsse auf den zeitlichen Ablauf der Aufgabenerledigung

Im Schrifttum wird häufig die Befürchtung geäußert, daß die Bildung von Bezirksausschüssen, insbesondere wegen der Gefahr neuer Kompetenzstreitigkeiten und Koordinationsprobleme zu einer Verlangsamung des Verwaltungsablaufs führen müsse [298]. Andere Autoren sprechen allgemeiner von "Verwaltungserschwerung" [299].

Dem wird entgegengehalten, in Fällen der eigenen Entscheidungsbefugnis des Bezirksausschusses werde durch dessen größere Ortsnähe und bessere Kenntnis der persönlichen Gegebenheiten eine Verkürzung der sonst erforderlichen Bearbeitungszeiten ermöglicht. Aber auch, wenn der Bezirksausschuß nur beratend tätig werde, könnten mit seiner Hilfe ortsnahe Informationen lebensnäher, vollständiger, schneller und billiger eingeholt werden als durch eine zentrale, ortsferne Instanz [300].

Die empirische Untersuchung des Einflusses der Bezirksausschüsse auf den zeitlichen Ablauf der Verwaltungsarbeit stützt sich in erster Linie auf die jeweils ersten Teilfragen der Positionen 09001 und 09002, welche - differenziert nach eigener Entscheidungskompetenz und Beratungsfunktion - nach der Verlängerung oder Verkürzung des Zeitablaufs bis zur Entscheidungsfindung fragen. Die deutlich überwiegende Zahl der Antworten meint, daß in beiden Fällen ein wesentlicher Einfluß auf die Geschwindigkeit des Entscheidungsprozesses von der Einschaltung des Bezirksausschusses nicht ausgehe. Nur drei Bezirksausschußvorsitzende glauben, daß die Zeit bis zur endgültigen Beschlußfassung verlängert werde; mehrere geben an, die Entscheidung werde bei Einschaltung des Bezirksausschusses schneller getroffen.

---

298) Bahro DemGem 1968, 26; Haas VerwA 49 S. 15 f.; von Loebell Neugliederung II/5.6; Masson BayBgm 1950, 218

299) KPBl 1969, 1021; P. Krämer S. 134; Loschelder (1965) S. 22; Rothe KomWirtsch 1969, 194 ff.; Wehgartner BayVbl 1963, 300; vgl. dazu auch: Müller S. 197 f.

300) Bauer S. 142 f.; Luster KPBl 1960, 956; Müller S. 153 f.; Teichmann S. 96, 119; vgl. Peters S. 49 f.; Schnur Verwaltung 1970, 259

An der Objektivität dieser Antworten bestehen allerdings einige Zweifel. Diese stützen sich nicht nur auf die Überlegung, daß es den Bezirksausschußvorsitzenden schwer fallen dürfte, eine etwaige Bremsfunktion der Bezirksausschüsse im Verwaltungsablauf einzuräumen, sondern auch auf objektive Feststellungen: Die geringe Sitzungshäufigkeit der meisten Bezirksausschüsse (vgl. oben S. 140 f.) macht es unwahrscheinlich, daß die Aufgaben stets zügig erledigt werden. Dies muß sich insbesondere in den recht häufigen Fällen auswirken, in denen die Entscheidung des Rates erst nach Anhörung der Bezirksausschüsse gefällt werden darf (vgl. oben S. 129 f.). Trotz der anderslautenden Antworten dürfte daher der Ablauf der Entscheidungsprozesse, in welche die Bezirksausschüsse beratend eingeschaltet werden, sich eher verlängern. Bei eigenen Entscheidungsbefugnissen der Bezirksausschüsse ist - wie oben festgestellt(S. 141) - die Sitzungshäufigkeit größer. Auch wird in diesen Fällen keine zusätzliche Institution in den Entscheidungsprozeß eingeschaltet. In diesem Bereich dürften daher die Angaben, daß die Aufgabenübertragung auf den Bezirksausschuß die Schnelligkeit der Aufgabenerledigung nicht wesentlich beeinflusse, zuverlässig sein.

2. Einfluß der Bezirksausschüsse auf die Qualität der Verwaltungsarbeit

Die Mitglieder der Bezirksausschüsse sind in der großen Mehrheit keine Verwaltungsfachleute, sondern "Laien" auf diesem Gebiet. Das führt zu der Befürchtung von dilettantischen Entscheidungen der Bezirksausschüsse [301]. Die Laienmitwirkung kann andererseits - so wird gesagt - auch

---

301) vgl. hierzu Canenbley S. 114 ff.; v.d. Groeben VerwA 49 S. 240; Ipsen (1956) S. 396 f.; Rothe KomWirtsch. 1969, 197; sehr polemisch hiergegen Ziebill (1972) S. 61: "Es ist ohne weiteres zuzugeben, daß gewisse Dinge in einem autoritären Staat, wo nur wenige zu befehlen haben, reibungsloser funktionieren und vielleicht auch einmal sachlicher entschieden werden als in der Demokratie - in der aber jedermann die Gewähr hat, daß er nicht eines Tages ebenso reibungslos seiner politischen Freiheit oder gar seines Lebens beraubt wird."

spezifische Vorteile mit sich bringen, nämlich Lebenserfahrung und manche besonderen Kenntnisse [302]; ferner wirke sie einer Pauschalierung und Bürokratisierung entgegen [303]. Diese Argumente betreffen die Laienmitwirkung in der Verwaltung ganz allgemein und können in der gleichen Weise auch für andere Ratsausschüsse gelten. In erster Linie soll daher hier einem weiteren, für die Bezirksausschüsse spezifischen Gesichtspunkt nachgegangen werden, der erhofften Verbesserung der Entscheidungsqualität durch konkreten örtlichen Bezug [304]: Auch hier ist zu differenzieren. Bei eigener Entscheidungsgewalt des Bezirksausschusses kann die besondere persönliche Kenntnis und Ortsnähe unmittelbar Einfluß gewinnen (Frage 09001, 2. Teilfrage). Soweit der Bezirksausschuß den Gemeinderat berät, kann er diesem notwendige Orts- und Personenkenntnis vermitteln (Frage 09002, 2. Teil).

Erwartungsgemäß schätzen die Bezirksausschußvorsitzenden, die ihrer eigenen Arbeit kaum ein schlechtes Zeugnis ausstellen werden, in beiden Fällen den Einfluß der Bezirksausschüsse auf die Sachangemessenheit der Entscheidungen ganz überwiegend positiv ein [305]. Allerdings gibt es auch einige kritische Stimmen, die eine sachliche Verbesserung der Entscheidungen bei Einschaltung des Bezirksausschusses nicht oder nur für einige Fälle bejahen.

Eine gewisse objektive Kontrolle der Meinungen der Bezirksausschußvorsitzenden wird durch die Frage 09003 ermöglicht. Immerhin die Hälfte der Bezirksausschüsse wird

---

302) Canenbley S. 49; Klüber (1971) S. 256; Teichmann S. 118 f.

303) Canenbley S. 49; v.d.Groeben VerwA 49, 247; Müller S. 166 ff.; Masson BayBgm 1950, 218; vgl. Ziebill (1972) S. 63 f.

304) vgl. dazu Müller S. 153 f.

305) Eine ergänzende Befragung der Ratvertreter oder von Vertretern der Verwaltungsbürokratie ließe ebenfalls keine objektiven Antworten erwarten, sondern ebenso subjektive, allerdings aus einer anderen Sicht. Objektive Feststellungen könnten also auch auf diese Weise nicht getroffen werden. Von einer derartigen zusätzlichen Befragung wurde daher abgesehen.

in Einzelfällen vom Gemeinderat mit der Einholung konkreter Auskünfte beauftragt. In diesen Fällen nimmt also der Gemeinderat den Bezirksausschuß in Anspruch, um Informationen für seine eigene Entscheidungsfindung zu sammeln. Daß dies in der Hälfte der Bezirksausschüsse bereits funktioniert hat, läßt darauf schließen, daß auch der Gemeinderat selbst in diesen Fällen den Bezirksausschuß als nützliches Hilfsmittel zur Vorbereitung seiner Entscheidung ansieht.

3. Kostensteigerungen durch die Einschaltung von Bezirksausschüssen

Von mehreren Autoren wird darauf hingewiesen, daß die Bildung von Bezirksausschüssen zu nicht unbeträchtlichen Kostensteigerungen führen kann, da an die Mitglieder finanzielle Entschädigungen zu zahlen seien, und da im Rahmen der Ausschußarbeit auch Sachkosten anfielen [306]. Diese Kosten müssen von den Gemeinden getragen werden [307].

Die zur Ermittlung der hier zu berücksichtigenden Kostenlast gestellte Frage 09004 wurde nur von wenigen beantwortet, so daß eine Auswertung unergiebig ist. Aus weiteren Ergebnissen dieser Untersuchung läßt sich aber folgendes ableiten: Die finanzielle Entschädigung für die einzelnen Bezirksausschußmitglieder (S. 142 f.) kann sich auf jährlich einige Hundert DM belaufen. Die Raumkosten dürften angesichts der relativ geringen Sitzungshäufigkeit nicht sehr ins Gewicht fallen. Die Personal- und Materialkosten, die durch die Vorbereitung der Sitzungen, die Protokollführung und die Weiterleitung der Beschlüsse entstehen, werden sehr unterschiedlich sein und sind kaum zu schätzen. Ebenso schwer ist zu beurteilen, inwieweit hierdurch Kostensteigerungen verursacht werden, da vergleichende Untersuchungen notwendig wären, aber praktisch kaum

---

306) vgl.: Luster KPBl 1960, 955; Masson BayBgm 1950, 218; Monz S. 59; Müller S. 196; R. Rauball S. 48 f.

307) Der Versuch von R. Rauball (S. 48 ff.), das Land nach dem "Veranlassungsprinzip" zur Kostenmitübernahme zu verpflichten, erscheint allzu gekünstelt.

durchführbar sind. Kostensteigerungen sind in erster Linie dort zu erwarten, wo der Bezirksausschuß beratende Funktionen erfüllt. In diesen Fällen wird er nämlich zusätzlich tätig, ohne andere Institutionen fühlbar zu entlasten. Bei eigener Entscheidungsbefugnis dürfte hingegen die Aufgabenerledigung durch den Bezirksausschuß nicht teurer sein, als wenn Rat oder Verwaltung entscheiden, da diese im entsprechenden Umfang entlastet werden und Zeit gewinnen.

4. Zusammenfassende Bewertung

Der Einfluß der Bezirksausschüsse auf den zeitlichen Ablauf der Verwaltungsarbeit, auf deren Qualität und auf die Verwaltungskosten ist einer exakten Bewertung kaum zugänglich.

Vorsichtig wird man sagen können, daß bei eigener Entscheidungsbefugnis des Bezirksausschusses wesentliche Auswirkungen auf die Geschwindigkeit und die Kosten des Entscheidungsprozesses nicht entstehen, und in sachlicher Hinsicht die Ortsnähe und Personenkenntnis Vorteile bringen dürfte. Bei beratender Tätigkeit des Bezirksausschusses, insbesondere soweit der Gemeinderat zur Einholung der Stellungnahme verpflichtet ist, spricht einiges für eine Verzögerung und Verteuerung der endgültigen Entscheidungsfindung. In sachlicher Hinsicht dürfte die Vermittlung von Detailkenntnissen auch hier Vorteile bieten.

§ 10

DIE BEZIRKSAUSSCHÜSSE UNTER DEN GESICHTSPUNKTEN DER SELBSTVERWALTUNG, DER DEMOKRATIE UND DES INTERESSES DER BÜRGER AN DER GEMEINDE

I. DER BEZIRKSAUSSCHUSS ALS MITTEL ZUR STÄRKUNG DER SELBSTVERWALTUNG

Für den nordrhein-westfälischen Landtag war die Vorstellung, mit Hilfe der Bezirksausschüsse die bürgerschaftliche Selbstverwaltung in den Städten und Gemeinden zu erhalten und zu stärken, bei allen Beratungen zur Bezirksverfassung in der Gemeindeordnung eines der wesentlichen Motive [308]. Auch zahlreiche Stimmen im Schrifttum erhoffen von der Einrichtung von Bezirksausschüssen eine belebende Wirkung auf den Gedanken und die Praxis der kommunalen Selbstverwaltung. Die Ortschaftsverfassung ermögliche es, den Kreis der Verwaltungsaufgaben, welche unter Beteiligung des Bürgers erledigt werden, zu erweitern [309]. Die Bezirksausschüsse böten die Möglichkeit zur "Stärkung der bürgerschaftlichen Verantwortung" und der "bürgerschaftlichen

---

308) vgl. oben S. 37 - 49

309) Baltzer KPBl 1972, 265;
Gutachten NRW (A) S. 36; Müller S. 165;
vgl. auch: Bückmann S. 180;
Engelhardt S. 65 u. 104 f.;
Friedrichs Berliner Diskussion S. 64;
Stern Berliner Diskussion S. 57;
Ziebill (1954) S. 48 ff.

Mitwirkung"[310]. Die Arbeit der Ausschüsse stärke das ehrenamtliche Element in der Verwaltung [311].

1. Erläuterung des Begriffs der Selbstverwaltung

Bevor auf diese Erwartungen näher eingegangen werden kann, müssen die verwendeten Begriffe kurz erläutert werden [312]. J u r i s t i s c h e (r e c h t s f ä h i g e , k o r p o r a t i v e) S e l b s t v e r w a l t u n g nennt man die Wahrnehmung öffentlicher Angelegenheiten durch rechtsfähige Träger öffentlicher Verwaltung in eigenem

---

310) Becker S. 156 f.; Beer (1970) S. 146; Berkenhoff S. 208 f.; Bernhardt S. 167 ff.; Bocklet (1973) S. 94; Böttcher KPBl 1968, 869 f.; Brede S. 19; Eulerich S. 70 ff.; Goetz Bielefeld-Gutachten S. 23 u. 26 f.; Heun KPBl 1957, 311; Höck KPBl 1954, 557 f.; Koch S. 55 ff.,insbesondere S. 64; Köln-Gutachten S. 4 und 6; KPV-Dokumentation S. 14; von Loebell Neugliederung II/5.5; Loschelder (1965) S. 20; Luster KPBl 1959, 420 f.; Monz S. 57; Pünder S. 127 f.; Rauball S. 57; Städtebund 1969, 203; Thieme DVBl 1966, 326; Tigges S. 286; Willing S. 144 - 148; vgl. auch: KPBl 1964, 655 f.; KPBl 1966, 430 f.; Machalet S. 27 f.

311) Baltzer KPBl 1972, 265; Gönnenwein S. 367; Höck KPBl 1952, 536 f.; Hüttenhein (1952) S. 109 ff.; Lammers KPBl 1970, 277; vgl. auch: Eulerich S. 91; Köttgen (1956) S. 198; Wagener AfK 1964, 257, welcher für ländliche Bereiche die rein ehrenamtliche Verwaltung für wünschenswert erachtet

312) vgl. zur Geschichte dieses Begriffes: Becker S. 113 ff.; Eulerich S. 23 ff.; Laux AfK 1970, 217 ff.; Weber (1953) S. 61 ff.; Wolff II § 80 III, IV S. 138 ff.; Ziegler S. 42 f.; Hier kommt es auf die Scheidung der Selbstverwaltung nach der Art der Tätigkeit, also vom Begriff Selbstgesetzgebung (Autonomie) nicht an. vgl. dazu: Dehmel S. 54 f.; Müller S. 112 ff.; Peters S. 18; Zuhorn/Hoppe S. 42 ff. Denn in der Gemeinde herrscht Funktionseinheit; bei ihrem Tätigwerden handelt es sich stets um Verwaltungstätigkeit. vgl. dazu: Becker S. 156; Köttgen (1956) S. 196; Müller S. 118; Scheuner AfK 1962, 167

Namen und in eigener Verantwortung (unter Aufsicht des Staates) [313]. Bezogen auf die Gemeindeverwaltung spricht man in diesem Sinne von Selbstverwaltungsangelegenheiten im Unterschied zu Auftragsangelegenheiten, die von den Gemeinden in fremdem Namen durchgeführt werden [314]. P o l i t i s c h e (s t a a t s b ü r g e r l i c h e , e h r e n a m t l i c h e) S e l b s t v e r w a l t u n g nennt man die Mitwirkung von Bürgern in (unbesoldeten) Ehrenämtern an der Erledigung von staatlichen und kommunalen Angelegenheiten [315]. In diesem Sinne wird häufig auch der Begriff b ü r g e r s c h a f t l i c h e S e l b s t v e r w a l t u n g verwandt [316]. Zum Teil wird in diesem Zusammenhang der Begriff Selbstverwaltung vermieden und die Benennung bürgerschaftliche Mitwirkung [317] oder bürgerschaftliche Mitverwaltung [318] bevorzugt. Auch

---

313) Becker S. 116 f., S. 120 ff.; Dehmel S. 51 - 54; Engelhardt S. 51; Eulerich S. 28 - 34; Goetz Bielefeld-Gutachten S. 22; Köttgen (1931) S. 11; Pagenkopf S. 97 f.; Peters S. 18; Popitz S. 343 f.; Rothe KomWirtsch 1969, 197; Wolff II § 84 IV b, S. 170-173; Zuhorn/Hoppe S. 43; vgl. auch Ziebill (1954) S. 21 f., (1972) S. 90;

314) Brede S. 21; Dehmel S. 55; Müller S. 67; Tigges S. 284 f.; vgl. auch: v.d.Groeben VerwA 49 (1958) S. 232; Weber (1953) S. 66 f.

315) Becker S. 115 f.; v.d.Groeben VerwA 49 S. 231 - 235; Köttgen (1931) S. 11 f.; Müller S. 66 f.; Wolff II § 84 IV a, S. 170; Wolff III § 166 IV, S. 409; Zuhorn/Hoppe S. 43; vgl.auch: Dehmel S. 51 f.

316) Böttcher KPBl 1966, 869; Engelhardt S. 51; so der Titel bei Fröhner/Bran; Goetz Bielefeld-Gutachten S. 22; Klüber KomWirtsch 1968, 401; Krämer S. 98 (und Titel der Arbeit); Monz S. 53 - 55; R. Rauball S. 1; Scheuner AfK 1973, 30; Siedentopf (1972) S. 22 f.; Stern Berliner Diskussion S. 57; Stern/Püttner S. 29; Ziebill (1954) S. 20 - 23; vgl. auch: Gasser S. 65-67, 112-115; Luster KPBl 1959, 419; Wolff II § 84 IV a, S. 170

317) Koch S. 51 f.; Köln-Gutachten S. 4 und 6; Luster KPBl 1960, 953; Most S. 14; Scheuner AfK 1962, 158 f.; vgl. auch: Machalet S. 24 f.; Naumann S. 231; Weber (1953) S. 71

318) Uhlitz/Löffler S. 30; Ziebill (1972) S. 81 u. 90 ff.; ähnlich Ipsen S. 396: "bürgerschaftlicher Selbst-Mitverwalter"

bei der Begriffszusammensetzung "Kommunale Selbstverwaltung" wird durchweg der politische Aspekt des Selbstverwaltungsbegriffes in den Vordergrund gestellt, nämlich die Heranziehung des Bürgers zur eigenverantwortlichen Mitwirkung bei der Verwaltung der Gemeinde [319].

Bei Bezirksausschüssen spielt der körperschaftliche Aspekt der Selbstverwaltung keine Rolle. Im weiteren Text wird der Begriff der bürgerschaftlichen Selbstverwaltung im dargelegten Sinne der Mitverwaltung der Gemeinde durch ihre Bürger verwandt [320].

Die bürgerschaftliche Selbstverwaltung der Gemeinde kann heute nicht mehr bedeuten, daß die gesamte Gemeindeverwaltung ehrenamtlich durch Bürger geschieht [321]. An der Notwendigkeit einer funktionierenden Verwaltungsbürokratie auch in den Gemeinden gibt es keinen Zweifel [322]. Die bürgerschaftliche Selbstverwaltung kann und soll die bürokratische Verwaltung also nicht ersetzen, sondern ergänzen.

---

319) Balthasar S. 87; Höck KPBl 1954, 558; Krämer S. 98; Loschelder DöV 1969, 806 f.; Machalet S. 24 f.; Müller S. 70 f.; Rausch S. 226 ff.; Siedentopf (1972) S. 22; Surén/Goetz S. 26; Uhlitz/Löffler S. 7 ff.; Willing S. 146; Ziebill (1954) S. 20 ff.; (1972) S. 90 f.; Ziegler S. 66 f.; abweichend: Koch S. 51 f.; Laux AfK 1970, 217 ff.

320) Dies entspricht etwa dem Begriff der "Selbstverwaltung im materiellen Sinne", wie ihn Lintz S. 31 entwickelt. Er versteht darunter die eigenverantwortliche Erfüllung der öffentlichen Aufgaben durch die betroffenen Bürger, wobei die Möglichkeit der Einflußnahme ausreiche und eine aktive Teilnahme aller Bürger nicht erforderlich sei.

321) vgl. zur historischen Entwicklung der gemeindlichen Selbstverwaltung in Deutschland ausführlich Ziegler S. 23 - 57; Engelhardt S. 30 ff.; Wolff II § 80 IV b, S. 141 f.

322) vgl. hierzu Bauer S. 39 ff.; Becker S. 155; Bernhardt S. 167 ff.; Ipsen S. 396 f.; Koch S. 51 ff.; Köttgen (1956) S. 198; P. Krämer S. 128 ff.; Loschelder DöV 1969, 807 f.; Machalet S. 30 f.; Monz S. 55; Rothe KomWirtsch 1969, 197; Scheuner AfK 1962, 152; Tigges S. 284 ff.; Thieme DVBl 1966, 325 f.; Wagener Neubau passim; Weber (1953) S. 64 ff.; Wolff II § 84 IV a, S. 170; Ziebill (1954) S. 24 f., 48; (1972) S. 81; Ziegler S. 46 f., 126

Das Problem ist das Verhältnis zwischen notwendiger Verwaltungsbürokratie und möglicher bürgerschaftlicher Mitverwaltung [323].

2. Die Erhöhung der Zahl der ehrenamtlich tätigen Bürger in der Gemeindeverwaltung

Das zahlenmäßige Verhältnis zwischen den hauptberuflichen Beamten, Angestellten und Arbeitern in der Kommunalverwaltung auf der einen und den ehrenamtlich mitarbeitenden Bürgern in Gemeinderat und Ratsausschüssen auf der anderen Seite zeigt ein eindeutiges Übergewicht der Verwaltungsbürokratie [324]. Es ist daher sinnvoll, die Zahl derjenigen Bürger möglichst zu erhöhen, die sich im Ehrenamt mit der Verwaltung der Gemeinde befassen. Dadurch wird ein Beitrag zur Schaffung einer soliden zahlenmäßigen Basis geleistet [325].

Die Bezirksausschüsse in Nordrhein-Westfalen tragen zu einer wesentlichen Erhöhung der Zahl der bürgerschaftlichen Mitverwalter in den Gemeinden bei: Von ca. 360 Bezirksausschußmitgliedern in 38 Bezirksausschüssen waren knapp 160 zugleich Mitglieder des Gemeinderates. Ein weiterer Teil ist gleichzeitig Mitglied in einem der Fachausschüsse des Gemeinderates. Für etwas weniger als die Hälfte der Bezirksausschußmitglieder handelt es sich aber um das einzige kommunalpolitische Ehrenamt. Jedenfalls in diesem Umfang ist die Zahl der ehrenamtlichen bürgerschaftlichen Mitverwalter in den Gemeinden insgesamt erhöht. Die Bildung von Bezirksausschüssen führt also dazu, für mehr Bürger ein Tätigkeitsfeld im Rahmen der bürgerschaftlichen Selbstverwaltung zur Verfügung zu stellen. Das wird besonders augen-

---

323) Bauer S. 39 ff.; Bernhardt S. 167 ff.; Köttgen (1956) S. 197 f.; P. Krämer S. 128 ff.; von Loebell/Henrichs S. 1; Machalet S. 30 f.; Monz S. 55; Scheuner AfK 1962, 163 ff.; Uhlitz/Löffler passim; Weber (1953) S. 64 ff.; Ziebill (1954) S. 23 f., 48; (1972) S. 81; Ziegler S. 93, 123 ff.

324) vgl. Ipsen S. 397

325) vgl. hierzu: Böttcher KPBl 1966, 869; Eulerich S. 74; KPBl 1964, 655 f.; Lammers KPBl 1970, 277; Machalet S. 27

fällig bei jenem knappen Drittel der Bezirksausschußmitglieder [326], die mit dem Bezirksausschußsitz erstmalig ein Ehrenamt in der Gemeinde übernommen haben.

Aus der Sicht des Bürgers wird hierdurch die Anzahl der Kontaktpersonen erhöht, an die er herantreten kann, um sein Anliegen gegenüber der Gemeindeverwaltung vorzubringen [327].

3. Die Schaffung einer neuen örtlichen Ebene bürgerschaftlicher Selbstverwaltung

Die rein zahlenmäßige Verstärkung der bürgerschaftlichen Selbstverwaltung ist kein Spezifikum der Bezirksausschüsse. Sie könnte auch z.B. durch Vermehrung der Fachausschußsitze bewirkt werden. Als Besonderheit der Bezirksausschüsse tritt aber hinzu, daß sie in räumlichen Teilbereichen der Gemeinde tätig werden. Die Bezirksausschüsse schaffen eine neue Ebene bürgerschaftlicher Selbstverwaltung, die den Bürgern örtlich und persönlich nähersteht. Auf diesen Aspekt der Schaffung größerer Bürgernähe wird unter dem Gesichtspunkt der Stärkung der Interessen der Bürger an ihrer Gemeinde näher eingegangen [328].

4. Sachliche Ausweitung des Bereichs bürgerschaftlicher Selbstverwaltung

Die erhoffte Stärkung der Selbstverwaltung in der Gemeinde kann weiter dadurch geschehen, daß der Aufgabenbereich, welcher von der Verwaltungsbürokratie selbständig erledigt wird, eingeengt wird zugunsten des Einflußbereichs bürgerschaftlicher Mitwirkung.

Die grundsätzliche Abgrenzung trifft § 28 der Gemeindeordnung. Die Geschäfte der laufenden Gemeindeverwaltung sind nach Abs. 3 dem Gemeindedirektor und der diesem untergeordneten Gemeindebürokratie zur Erledigung zugewiesen. Dem liegt die Überlegung zugrunde, daß bei lediglich gesetzesausführender Verwaltung, insbesondere bei Routine-

---

326) vgl. S. 106
327) vgl. S. 186 f.
328) vgl. S. 183 ff.

entscheidungen, wo es auf Schnelligkeit und Gleichmäßigkeit von alltäglichen Verwaltungsabläufen ankommt, die Verwaltungsbürokratie besser, schneller und gleichmäßiger arbeiten kann als ehrenamtliche Gremien [329]. Bei den in § 28 Abs. 1 GO aufgeführten Sachgebieten und Entscheidungskompetenzen kommt es hingegen nicht in erster Linie auf rasche und gleichmäßige Erledigung an. Hier besteht vielmehr regelmäßig noch ein Spielraum für Entscheidungsfreiheit; in diesem Bereich werden richtunggebende Entscheidungen zur Lösung von Fragen mit wesentlichem wirtschaftlichen und persönlichen Gewicht verlangt. Oftmals sind politische Wertungen und Zielvorstellungen mit ausschlaggebend [330]. Hier sind daher die bürgerschaftlichen Vertretungsorgane zur Erledigung berufen [331].

Für die Praxis der bürgerschaftlichen Selbstverwaltung kommt es entscheidend auf die konkrete Kompetenzabgrenzung und das Zusammenwirken zwischen Verwaltungsbürokratie und den bürgerschaftlichen Vertretungsorganen an. Das Ziel muß ein "fruchtbares Wechselspiel" [332] zwischen beiden Komponenten sein. Die bürgerschaftlichen Organe müssen sich vor der Gefahr der Behandlung untergeordneter Einzelfragen hüten, aber die ihnen zugewiesenen Funktionen der Leitung, Richtungsgebung und Kontrolle voll ausschöpfen[333], um ein Überhandnehmen bürokratischer Routine zu verhindern [334].

Die Bezirksausschüsse sind als neue und zusätzliche bürgerschaftliche Institutionen in die bestehende Kompetenz- und

---

329) Becker S. 155; Koch S. 51; P. Krämer S. 128 f.; Rothe KomWirtsch 1969, 197; Weber (1953) S. 68 f.; Ziebill (1954) S. 24 f.; (1972) S. 81

330) Uhlitz/Löffler S. 7 ff.; Ziebill (1972) S. 61 ff.

331) Scheuner AfK 1962, 163; Ziebill (1972) S. 81; Ziegler S. 127 f.

332) Goetz Bielefeld-Gutachten S. 23; vgl. dazu auch Müller S. 198 f.

333) Bauer S. 42 f.; Grauhan AfK 1965, 107; Ipsen S. 396 f.; Koch S. 51 f.; Machalet S. 30 f.; Rothe KomWirtsch 1969, 197; Weber (1953) S. 63 ff.; vgl. zur politischen Kontrolle durch politische Selbstverwaltung auch Wolff III § 166 IV, S. 409

334) vgl. Bauer S. 39; Becker S. 155 ff.; Müller S. 180 f.; Weber (1953) S. 71

Aufgabenverteilung eingefügt worden. Es fragt sich, aus welchem der beiden Bereiche - laufende Verwaltung oder richtungweisende Leitung - ihre Aufgaben entnommen sind. Dazu wurden in erster Linie die ortsrechtlichen Bezirksverfassungen, insbesondere die Hauptsatzungen, untersucht. Die Analyse des örtlichen Rechts wird ergänzt durch die Frage 14201, wer die Funktionen der Bezirksausschüsse wahrnehmen würde, wenn es die Ausschüsse nicht gäbe; das können Gemeinderat oder Fachausschüsse sein, das kann auch die Verwaltungsbürokratie sein. Diese Untersuchungen erbrachten im einzelnen folgende Ergebnisse:

Die den Bezirksausschüssen zur selbständigen Entscheidungsbefugnis zugewiesenen Aufgaben gehen, wie wir gesehen haben [335], in ihrer Bedeutung über den Rahmen des Bezirks nicht hinaus. Es besteht daher eine gewisse Vermutung, daß es sich häufig um Fragen handelt, die man der laufenden Verwaltung zurechnen könnte. Das würde bedeuten, daß die Bezirksausschüsse hier einen Bereich für die bürgerschaftliche Selbstverwaltung in Anspruch nehmen, der sonst der Verwaltungsbürokratie überlassen bliebe. Es läge dann eine Ausweitung des Bereiches der Mitverwaltung der Bürger unter Zurückdrängung der Verwaltungsbürokratie vor. Die Praxis bestätigt diese Vermutung jedoch nicht. Die insgesamt nur 9 Antworten auf die Frage 14201 nennen sechsmal die Fachausschüsse, zweimal den Gemeinderat und nur einmal die Gemeindeverwaltung als die Institution, welche die Entscheidung treffen würde, wenn der Bezirksausschuß nicht existierte. Diese Antworten dürften für die Regelfälle zuverlässig sein. Es wäre auch für die bürgerschaftliche Selbstverwaltung nur ein Pyrrhussieg, wenn sie sich zwar dem Umfange nach ausweitete, dabei aber ihr eigentliches Aufgabengebiet der richtunggebenden Entscheidung verließe und sich mit laufender Routineverwaltung beschäftigte.

Auch in dem Bereich der beratenden Tätigkeit der Bezirksausschüsse, in dem die Entscheidung von Rat oder Fachausschuß getroffen wird, ergibt sich keine sachliche Ausweitung bürgerschaftlicher Mitwirkungsbefugnisse. Dies ist nur dort der Fall, wo die Bezirksausschüsse von sich aus initiativ werden, insbesondere gegenüber der Verwaltung mit Kritik und

335) vgl. S. 114 f., 124 ff.

Anregungen auftreten [336]. In diesen Fällen übernehmen die Bezirksausschüsse nicht eine bereits bestehende Funktion, sondern gewinnen eine zusätzliche Aufgabe bürgerschaftlicher Mitverwaltung hinzu. Hier können die Bezirksausschüsse ihre dichte räumliche Präsenz ausnutzen und die Tätigkeit der Verwaltungsbürokratie am Ort besser beobachten und überwachen, als die zentralen bürgerschaftlichen Vertretungsorgane es könnten.

5. Intensivierung der bürgerschaftlichen Selbstverwaltung durch den Bezirksausschuß

Der Bezirksausschuß stellt eine weitere, zusätzliche bürgerschaftliche Institution dar. Mit dieser muß sich die Verwaltungsbürokratie auseinandersetzen. Sie muß schon bei der Erarbeitung von Vorlagen und Vorschlägen mögliche Reaktionen der Bezirksausschüsse einkalkulieren und auf deren Stellungnahmen später reagieren. Der Argumentationshaushalt wird angereichert. Es liegt daher die Vermutung nahe, daß die Bildung von Bezirksausschüssen die Verwaltungsbürokratie zu intensiverer Vorbereitung und Durchdenkung derjenigen Gegenstände zwingt, welche auch in den Zuständigkeitsbereich des Bezirksausschusses fallen. Die entsprechende Frage (14202, 1. Teil) wird denn auch erwartungsgemäß von vier Fünfteln der Antworten bejaht, während nur sechsmal diese Vermutung nicht bestätigt wird. Dieses Bild mag - bedingt durch die Auswahl der Befragten - zu positiv sein, es gibt aber die Tendenz richtig wieder.

In engem Zusammenhang hiermit steht ein weiterer Effekt, welcher die Intensität der bürgerschaftlichen Mitverwaltung insgesamt stärken kann: Die Arbeit der Bezirksausschüsse kann zu einer Entlastung von Gemeinderat und Fachausschüssen führen. Bei der Beantwortung der entsprechenden Frage (14202, 2. Teil) läßt sich jedoch eine so eindeutige Aussage wie zuvor nicht treffen. Zwar wird in 22 Antworten die Meinung geäußert, daß durch die Arbeit des Bezirksausschusses der Gemeinderat und die Fachausschüsse entlastet würden und sich diese daher um andere Probleme intensiver

336) vgl. S. 134

kümmern könnten. Ein fast ebenso großer Teil, nämlich 16 Bezirksausschußvorsitzende, bestätigen eine derartige Entlastung der anderen bürgerschaftlichen Vertretungen jedoch nicht.

6. Zusammenfassende Bewertung

Insgesamt läßt sich demnach sagen: Die Bildung von Bezirksausschüssen stärkt die personelle Basis der bürgerschaftlichen kommunalen Selbstverwaltung. Sie führt nicht zu einer nennenswerten Verschiebung der Aufgabenverteilung zwischen Verwaltungsbürokratie und bürgerschaftlichen Mitwirkungskräften. Die Tätigkeit der Bezirksausschüsse stärkt das bürgerschaftliche Element gegenüber der Verwaltungsbürokratie, indem es diese zu sorgfältigerer Bearbeitung der zum Aufgabenbereich der Bezirksausschüsse zählenden Angelegenheiten zwingt. Hier erweist sich die Bildung einer ortsnahen und räumlichen Zwischenebene in der Gemeinde als besonders vorteilhaft. In geringerem Maße wird die bürgerschaftliche Mitverwaltung insgesamt auch dadurch verstärkt, daß die Bezirksausschüsse den Rat und die Fachausschüsse teilweise entlasten.

II. DER BEZIRKSAUSSCHUSS ALS MITTEL ZUR STÄRKUNG DES INTERESSES DER BÜRGER AN DER GEMEINDE UND DER GEMEINDEPOLITIK

1. Die Notwendigkeit des Interesses aller Bürger an ihrer Gemeinde

Der Kreis der Bürger, die unmittelbar und aktiv an der Gestaltung der Gemeindepolitik mitwirken können, ist im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung sehr gering. Er wird auch durch die Bildung von Bezirksausschüssen nicht nennenswert erweitert. So wichtig die aktive bürgerschaftliche Selbstverwaltung ist, so unerläßlich ist für die Lebenskraft einer demokratischen Gemeindeverwaltung das Interesse der nicht aktiv beteiligten Bürger an ihrem Gemeinwesen und

dem, was dort auf politischer Ebene geschieht [337]. Über mangelndes Interesse der Bürgerschaft an der Gemeinde und Gemeindepolitik wird häufig Klage geführt [338]. Das politische Interesse der Bürger an der Kommunalpolitik ist wesentlich geringer als an der Bundespolitik [339]. Es schlägt sich auch in einer im Verhältnis zur Bundestagswahl wesentlich geringeren Wahlbeteiligung an Kommunalwahlen nieder [340]. Vor diesem wenig erfreulichen Hintergrund lohnt es, der Behauptung nachzugehen, die Bezirksverfassung könne zur Wiederherstellung lebendiger Beziehungen zwischen Bürger und Gemeinde, zum Abbau der Anonymität und zur Weckung und Stärkung des Interesses der Bürger an dem kommunalen Geschehen beitragen [341].

2. Der Bezirksausschuß als Mittel zum Abbau der Verwaltungsanonymität

Das Desinteresse der Bürger an ihrer Gemeinde kann zu einem guten Teil, insbesondere in den größeren Städten, auf das Fehlen einer Beziehung zu den in Gemeindeverwaltung und Gemeinderat behandelten Problemen und zu den Menschen, welche die Entscheidungen treffen, zurückgeführt werden. Der Bürger fühlt sich nicht persönlich berührt. Die zentrale Verwaltung ist zu weit entfernt und nicht mehr überschaubar. Mit der Einführung von Bezirksausschüssen wird die Hoffnung verknüpft, daß die Überschaubarkeit der Gemeindebezirke das Verständnis des Bürgers für die dort anfallenden Aufgaben und Probleme wesentlich erleichtere[342].

---

337) vgl. Gasser S. 65 ff., 148; Ziebill (1972) S.86; Ziegler S. 62 f.

338) Brede S. 7 ff. m.w.N.; KPBl 1969, 1020; Machalet S. 25 f.; Scheuner AfK 1962, 154; vgl. auch Ziebill (1954) S. 49; (1972) S. 81 f.

339) Oel S. 27, 34; vgl. auch Eildienst Landkreistag 1972, 177 f., Nr. 132

340) vgl. Wahlbeteiligungsstatistik in Statistisches Jahrbuch NRW 1973, S. 180 - 183;

341) Goetz Bielefeld-Gutachten S. 22 ff.; Göbel S. 91 ff.; Gutachten NRW (A) S. 37; Jennewein S. 152, 154; Köln-Gutachten S. 4; Kottenberg/Rehn GO § 13 Anm. I 2; Luster KPBl 1960, 954; Wehgartner BayVBl 1963, 301; Zuhorn/Hoppe S. 124

342) Jennewein S. 152 f.; KPBl 1966, 430 f.; P. Krämer S. 19; Lammers KPBl 1970, 277, 279; Machalet S. 27 f.; Monz S. 54 f.

Die Gemeindebezirke entsprächen dem engeren Lebenskreis des Bürgers, in dem er sich unmittelbar betroffen fühle [343]. Die Arbeit der Bezirksausschüsse könne das Verständnis des Bürgers für die im Rahmen der Gemeindeverwaltung zu treffenden Entscheidungen erleichtern. Es werde deutlich gemacht, daß die Entscheidungen nicht irgendwo an einem grünen Tisch fallen, sondern aufgrund detaillierter Kenntnis der örtlichen und persönlichen Gegebenheiten und der Vorstellungen der Betroffenen [344].

Die empirische Untersuchung, in deren Rahmen eine Befragung der Bürger nicht möglich war, mußte sich auf die Kombination aus bereits dargestellten Einzelergebnissen beschränken: Das Aufgabengebiet der Bezirksausschüsse ist räumlich begrenzt. Der bei allen Tätigkeiten des Bezirksausschusses vorhandene enge örtliche Bezug sorgt dafür, daß die Probleme konkret und anschaulich werden. Die Beratungsgegenstände dürfen zwar in ihrer Bedeutung nicht wesentlich über den Bereich des Bezirkes hinausgehen. Sie sind deshalb aber nicht unwichtig und entsprechend uninteressant. Dies zeigen die Beispiele der Beratung von größeren Bauvorhaben, Verkehrsplanungen und Bauleitplänen [345]. Es sprechen also mehrere Gesichtspunkte dafür, daß ein Interesse der Bürger an der Bezirksausschußarbeit geweckt werden kann. Jedoch macht es die relativ schlechte Information der Bevölkerung über die Arbeit der Bezirksausschüsse [346] unwahrscheinlich, daß diese Vorteile des Bezirksausschusses auch tatsächlich ausgewertet werden.

---

343) Köln-Gutachten S. 4; Surén/Goetz S. 38 f.; vgl. Ziebill (1954) S. 21; skeptisch: Teichmann S. 113

344) vgl. hierzu: Brede S. 19; Canenbley S. 47 ff.; Eulerich S. 77; v.d.Groeben VerwA 49 (1958) S. 243 f.; Höck KPBl 1952, 536; KPBl 1966, 430; Krämer S. 146 f.; Müller S. 169, 175; Schnur Verwaltung 1970, 259 f.; Storm KPBl 1964, 216; Thieme AfK 1972, 360; Wagener AfK 1964, 256 f.; vgl. auch: Lintz S. 75; Ziegler S. 74 ff.

345) vgl. S. 127 (Tabelle 4), 133

346) vgl. S. 144 - 147

Es ist nicht recht vorstellbar, wie der Bürger Interesse an der Arbeit des Betriebsausschusses gewinnen soll, wenn er darüber nur sporadisch etwas hört. Das weitgehende Fehlen einer kontinuierlichen Öffentlichkeitsarbeit der Bezirksausschüsse führt also dazu, daß die Orts- und Personennähe als die spezifischen Vorteile für die Weckung von Interesse in einer breiteren Bevölkerungsschicht nicht hinreichend genutzt werden.

3. Der Bezirksausschuß als Kontaktstelle zwischen Bürger und Gemeindeverwaltung

Die Bürgerferne der zentralen Verwaltung stellt ein räumliches und psychologisches Hindernis für den Bürger dar, seine Wünsche und seine Kritik gegenüber der Verwaltung zu artikulieren. In dieser Beziehung wird der Bezirksausschuß als Möglichkeit angesehen, eine Kontaktstelle zwischen Bevölkerung und Verwaltung zu bilden, an die sich der Bürger mit seinen Sorgen und Nöten, mit Kritik und Anregungen wenden könne [347]. Die örtliche Nähe mache den Bezirksausschuß für den Bürger zu einem räumlich und persönlich greifbaren Gremium [348].

Mit den Fragen 12001 - 12003 wurde daher untersucht, in welcher Weise und in welchen Angelegenheiten sich die Bezirkseinwohner an den Bezirksausschuß wenden.

In 7 der 38 untersuchten Bezirksausschüssen fehlt ein nennenswerter unmittelbarer Kontakt zwischen der Bevölkerung und dem Bezirksausschuß. Aus allen übrigen Bezirksausschüssen, die einen Anteil von mehr als 4/5 ausmachen, wird dagegen von unmittelbaren Kontakten zwischen dem Ausschuß und der Bezirksbevölkerung berichtet. Die Bürger wenden sich praktisch überall in erster Linie in persönlichen Gesprächen an den Vorsitzenden oder ein sonstiges Mitglied des Bezirksausschusses. Erheblich seltener treten sie in

---

347) Canenbley S. 49; Köln-Gutachten S. 6; P. Krämer S. 138 f.; Pagenkopf S. 147; vgl. auch: Jennewein S. 127; Wagener AfK 1964, 257

348) vgl. Müller S. 157; Mülheim-Denkschrift S. 11

schriftlicher Form an den Bezirksausschuß heran. In vier Bezirksausschüssen ist es vorgekommen, daß Bürger sich in Sitzungen mit ihrem Anliegen zu Wort gemeldet haben.

Eine offizielle Sprechstunde wird von 4 Bezirksausschußvorsitzenden abgehalten, mit ganz unterschiedlichem Rhythmus (wöchentlich, monatlich, halbjährlich und "unterschiedlich"). Der Besucherandrang wird in allen Fällen als gering bezeichnet. Die Durchführung offizieller Sprechzeiten des Bezirksausschußvorsitzenden erscheint hiernach allenfalls in sehr großen Bezirken sinnvoll. Im Vordergrund stehen in allen Bezirksausschüssen die auf persönlicher Bekanntschaft fußenden unmittelbaren privaten Gespräche. Dies gilt umso mehr, je kleiner der Bezirk ist. Es ist zu vermuten, daß es sich häufig um persönlichen, nachbarschaftlichen, eher zufällig und spontan auf kommunalpolitisches Gebiet geratenden Kontakt handelt. Auch in den Großstadtbezirken kann dieser persönliche Kontakt nicht durch offizielle Sprechstunden ersetzt, sondern allenfalls ergänzt werden. Denn die Festlegung von Sprechstunden setzt bereits wieder Barrieren, welche die Kontaktaufnahme seitens des Bürgers erschweren.

Bei den Anliegen, mit welchen sich die Bürger an den Bezirksausschuß wenden, handelt es sich in erster Linie um Anregungen und Kritik auf den Gebieten, welche zum Zuständigkeitsbereich des Bezirksausschusses gehören. Fast ebenso häufig wird der Bezirksausschuß aber auch als Vermittler zwischen Bürger und Gemeindeverwaltung in Anspruch genommen. So werden Anträge an die zentrale Gemeindeverwaltung im Bezirksausschuß vorgebracht; es wird um die Vermittlung zwischen Bürger und zentraler Verwaltung in konkreten Fällen gebeten, es wird um Auskunft nachgefragt. Die ihm von einigen Autoren zugedachte Rolle einer "Klagemauer" erfüllt der Bezirksausschuß in Nordrhein-Westfalen hingegen nur selten. Es wird nur aus sehr wenigen Bezirksausschüssen berichtet, daß die Bürger sich mit Beschwerden über die Gemeindeverwaltung an den Bezirksausschuß wenden.

4. Zusammenfassende Wertung

Die Frage, ob die Bezirksausschüsse das Interesse der Bürger an der Gemeindepolitik insgesamt stärken, kann nur sehr zurückhaltend beantwortet werden. Im Hinblick darauf, daß die Bürger sich in erster Linie persönlich und unmittelbar an die Bezirksausschußmitglieder wenden, und daß sie den Bezirksausschuß relativ häufig als Vermittlungsstelle zur Zentralverwaltung benutzen, um Anträge vorzubringen und eingetretene Konflikte zu regulieren, läßt sich aber feststellen, daß es dem Bürger offensichtlich leichter fällt, sich mit seinem Anliegen an den Bezirksausschuß zu wenden. Die Ortsnähe und die höhere Wahrscheinlichkeit persönlicher Bekanntheit wirkt sich hier günstig aus. Eine Entfremdung kann also in gewissem Maße abgebaut werden. Dies schafft zwar nicht selbst unmittelbar Interesse, ist jedoch eine wichtige Voraussetzung hierfür. Die laufende Unterrichtung der Bevölkerung über die Arbeit der Bezirksausschüsse müßte aber verbessert werden, um den Bürgern deutlich zu machen, daß es sich um ihre Angelegenheit handelt.

III. DER BEZIRKSAUSSCHUSS ALS MITTEL ZUR STÄRKUNG DER DEMOKRATIE IN DER GEMEINDE

Die Bezirksverfassung mit Bezirksausschüssen wird im Schrifttum vielfach als wichtiger Beitrag zur Verlebendigung und Festigung der Demokratie in der Gemeinde angesehen [349]. Eine Auseinandersetzung mit den einzelnen Begründungen für diese These setzt zunächst die Klarstellung voraus, was unter dem Begriff "Demokratie" verstanden wird. Eine Diskussion des Demokratie-Begriffes kann hier nicht stattfinden. Es reicht für die Zwecke dieser Untersuchung vielmehr aus, die Demokratie als diejenige Verfassung eines Gemeinwesens zu beschreiben, in

---

349) Berkenhoff S. 208 f.; Berliner Diskussion S. 23 ff., 64 f., 92 f.; Bocklet S. 100; KPBl 1966, 430; Machalet S. 25 f.; Ziebill (1954) S. 45 ff.; vgl. auch: Koch S. 66; Siedentopf (1973) S. 22

der die öffentliche Gewalt sich dadurch legitimiert, daß sie vom Volke ausgeht [350]. Die Prinzipien der Demokratie sind umso besser verwirklicht, je stärker der Wille der Bevölkerung des Gemeinwesens in den Entscheidungen, welche die Ausübung der öffentlichen Macht steuern, zum Ausdruck kommt. "Demokratisierung" der Gemeindeverwaltung bedeutet also, die Bürger der Gemeinde möglichst umfassend an der Entscheidungsfindung der Gemeindeverwaltung zu beteiligen [351].

1. Der Bezirksausschuß als Institution repräsentativer oder unmittelbar-partizipativer Demokratie

Abgesehen von der unter den heutigen Verhältnissen praktisch nicht durchführbaren unmittelbaren Beteiligung der Gesamtbevölkerung kann man unterscheiden zwischen einer repräsentativen und einer partizipativen Form der Beteiligung an der Entscheidungsfindung. In der herkömmlichen Form der Repräsentation wird die Beteiligung durch von der Bevölkerung gewählte und daher diese repräsentierende Mandatsträger ausgeübt, also m i t t e l b a r . Unter Partizipation in dem hier verwandten engeren Sinne [352], die man auch bürgerschaftliche [353] oder unmittelbare [354]

---

350) vgl. Art. 20 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz: "alle Staatsgewalt geht vom Volke aus"; Scheuner AfK 1962, 163; Weber (1959) S. 786

351) Bückmann S. 179 f.; Canenbley S. 61 ff.; Engelhardt S. 55; Goetz Bielefeld-Gutachten S. 26; Grauhan AfK 1965, 95; Hohlefelder S. 137; Scheuner AfK 1962, 158 f.; Siedentopf (1972) S. 22 f.; Surén/Goetz S. 22; Uhlitz/Löffler S. 7 f.; Zuhorn/Hoppe S. 48

352) Scheuner Städtetag 1972, 593; Schwerdtfeger DöV 1972, 780 ff.; Tacke S. 315; unter Partizipation im weiteren Sinne ist jede Form der Beteiligung der Bürger an der Ausübung der öffentlichen Gewalt zu verstehen; sie ist also der Oberbegriff für die hier erörterten Unterformen repräsentativer oder unmittelbarer "Partizipation im engeren Sinne", vgl.: Bettermann VVDStRL 31, 275 f.; Püttner ebenda S. 273; Schmitt Glaeser ebenda 190, 280 f.

353) Schmitt Glaeser VVDStRL 31, 190 - 193

354) Walter VVDStRL 31, 151

Partizipation nennen kann, wird die u n m i t t e l b a r e Beteiligung der betroffenen oder sonst persönlich interessierten Bürger am Vorgang der Verwaltungsentscheidung verstanden [355].

Der Bezirksausschuß verwirklicht in erster Linie das Prinzip der Repräsentation. Er soll die gesamte Bürgerschaft seines Bezirkes vertreten, nicht nur bestimmte Gruppen daraus oder bestimmte Sonderinteressen innerhalb des Bezirks. Die Bezirksausschußmitglieder leiten allerdings ihr Mandat nicht von der Bezirksbevölkerung unmittelbar ab, da sie nicht von dieser, sondern vom Rat gewählt werden. Für die demokratische Legitimation des Bezirksausschusses stellt dies einen Mangel dar. Allerdings wird durch das Wahlverfahren [356] eine mittelbare Koppelung an den in den Kommunalwahlen zum Ausdruck gekommenen politischen Willen der Bevölkerung gewährleistet. Das Fehlen der unmittelbaren, auf eine direkte Wahl gestützten Legitimation zeigt aber einen deutlichen Einfluß auf die Einschätzung der eigenen Rolle, wie sich aus der Beantwortung der Frage 15004 ergibt. Von den 38 Befragten hält sich nur ein einziger in erster Linie für den Repräsentanten des Bezirks gegenüber Gemeinderat und Gemeindeverwaltung. 6 weitere betrachten sich zugleich als Repräsentant ihres Bezirkes und als Vermittler zwischen Zentralverwaltung und Bezirk. 3 Bezirksausschußmitglieder stellen die Repräsentation des Rates im Bezirk in den Vordergrund. Alle übrigen 28 Befragten sehen sich in erster Linie als Vermittler zwischen Rat und Verwaltung auf der einen und Bezirk und Bezirksbevölkerung auf der anderen Seite. Aus der Sicht der betroffenen Bezirksausschußmitglieder sind die Bezirksausschüsse also nicht oder jedenfalls nicht in erster Linie als besondere Repräsentativorgane der Bezirksbürgerschaft gegenüber der zentralen Gemeindeverwaltung zu verstehen. Die Rolle des Bezirksausschusses ist danach vielmehr die eines ambivalenten Vermittlers zwischen

---

355) vgl. außer den in FN 352 - 354 Genannten: Mayer VVDStRL 31, 288; Laux AfK 1970, 231 ff.; Naumann (1973) S. 231 ff.; Pankoke Verwaltung 1971; 396 ff.; Siedentopf Verwaltung 1971, 286 f.; (1972) S. 24 f.; Ziebill (1972) S. 84 ff.

356) vgl. S. 79 ff.

Bezirkseinwohnerschaft und der zentralen Gemeindeverwaltung einschließlich Gemeinderat. Dieses Ergebnis ist durch die besondere Stellung der befragten Bezirksausschußvorsitzenden als Personen, die zugleich im Rat und im Bezirksausschuß Mitglied sind, sicherlich beeinflußt. Daher ist eine Verallgemeinerung nur sehr vorsichtig möglich. Doch ist immerhin zu bedenken, daß die Vorstellungen und Meinungen der Bezirksausschußvorsitzenden häufig einen erheblichen Einfluß auf die übrigen Bezirksausschußmitglieder haben werden. Ferner ist schon oben [357] festgestellt worden, daß die Aufgaben des Bezirksausschusses nicht in einseitiger Wahrnehmung von Bezirksinteressen gesehen werden, sondern im Ausgleich von bezirklichen und gemeindlichen Standpunkten. Schließlich dürfte sich auch die enge personelle Verflechtung mit dem Gemeinderat auf den gesamten Bezirksausschuß auswirken. Insgesamt erscheint es daher durchaus wahrscheinlich, daß die Rolle des Bezirksausschusses von seinen Mitgliedern eher in der Vermittlung zwischen dem Bezirk und seinen Einwohnern und den Zentralinstanzen gesehen wird als in der besonderen einseitigen Repräsentation des Bezirks gegenüber der ganzen Gemeinde.

Einen nennenswerten Gewinn an demokratischer Repräsentation innerhalb der Gemeindeverwaltung erfährt die Bezirksbevölkerung daher nicht.

Im Bezirksausschuß kann man auch Anklänge an Formen unmittelbarer Partizipation sehen, wenn man seine Stellung innerhalb der ganzen Gemeinde betrachtet: Im Gegensatz zu Gemeinderat und Verwaltungsbürokratie ist dem Bezirksausschuß das partikulare Interesse des Bezirkes anvertraut. Doch folgt die Auswahl der Bezirksausschußmitglieder dem Prinzip der Repräsentation, und ihr "Betroffensein", das seine Wurzel lediglich in der räumlichen Zugehörigkeit zum Bezirk hat, ist allenfalls eine schwache Parallele zu dem konkreten, besonderen und aktuellen persönlichen Betroffensein im Sinne der unmittelbaren bürgerschaftlichen Partizipation. Als Mittel zur Verwirklichung unmittelbarer Partizipation läßt sich der Bezirksausschuß daher nicht auffassen.

---

357) vgl. S. 156 - 158

Der Bezirksausschuß ist also neben dem Rat eine weitere Institution der repräsentativen Bürgerbeteiligung an der Verwaltung. Wegen seiner nur mittelbaren Legitimation gegenüber der Bezirksbevölkerung bringt er aber a l s I n s t i t u t i o n keinen wesentlichen Nutzen für die Verwirklichung demokratischer Prinzipien innerhalb der Gemeindeverwaltung.

2. Die Arbeit des Bezirksausschusses als Beitrag zur Demokratisierung

Wenn auch der Bezirksausschuß als Institution keinen wesentlichen Nutzen für eine demokratische Organisation der Gemeindeverwaltung bringt, so kann doch seine Tätigkeit unter vielen Aspekten als für die Demokratie förderlich angesehen werden. Im Schrifttum wird auf eine Reihe derartiger Gesichtspunkte hingewiesen: Der Bezirksausschuß verbessere die Mitsprache- und Mitwirkungsmöglichkeiten der Gemeindebevölkerung [358]. Die Gemeindepolitik werde stärker veröffentlicht [359]. Die Macht- und Entscheidungsbefugnisse innerhalb der Gemeinde würden breiter gestreut; dies schaffe bessere Kontrollmöglichkeiten und trage so zur Stabilisierung der demokratischen Ordnung bei [360]. Der bürokratischen Verwaltung werde eine weitere bürgerschaftliche Instanz gegenübergestellt [361]. Von großer Wichtigkeit für die Demokratie sei die Integration der Bevölkerung in das Gemeinwesen, das Zusammengehörigkeitsgefühl der Bürger untereinander und das Bewußtsein der Zugehörigkeit zur eigenen Gemeinde; auch hier könne die Bezirksverfassung Verbesserungen bringen [362].

---

358) Bückmann S. 180; Goetz Bielefeld-Gutachten S. 27, 35; Grauhan Berl. Diskussion S. 74; KPBl 1959, 426 f.; Luster KPBl 1959, 421; Müller S. 171 ff.; vgl. auch: Engelhardt S. 55; und etwas skeptischer Bocklet S. 100

359) Grauhan Berl. Diskussion S. 74; vgl. auch: P. Krämer S. 141 - 150; Laux AfK 1970, 233 f.

360) vgl. hierzu: Friedrichs (1953) S. 295 ff.; KPBl 1964, 656; Lintz S. 38; Müller S. 177; Wolff III § 166 IV, S. 409; Ziebill (1954) S. 28 ff., 45

361) Engelhardt S. 55; P. Krämer S. 143 ff.; Müller S. 180 f.

362) Müller S. 179, 195 f.; Schnur Verwaltung 1970, 262 ff. Siedentopf (1972) S. 22 f.; Tigges S. 287; Wagener Neubau S. 305; vgl. auch: Lintz S. 40

Zur Beurteilung, inwieweit diese Vorstellungen in der Praxis bestätigt werden, kann auf Untersuchungsergebnisse zurückgegriffen werden, die bereits unter anderen Blickwinkeln dargestellt worden sind:

Es ist zutreffend, daß die Einrichtung von Bezirksausschüssen mehr und neue Möglichkeiten für eine zahlenmäßig stärkere aktive Beteiligung der Bürger in der Verwaltung der Gemeinde schafft [363]. Das Gegengewicht der Bürger als der Träger der öffentlichen Gewalt gegen den bürokratischen Apparat wird durch die Arbeit der Bezirksausschüsse verstärkt [364]. Die Presseberichterstattung über die Arbeit der Bezirksausschüsse sorgt für eine breitere Veröffentlichung der dort behandelten kommunalpolitischen Probleme, wenngleich hier noch einige Wünsche offen bleiben [365]. Mit Vorsicht kann auch gesagt werden, daß Bezirksausschüsse zur Integration der Bevölkerung in die Gemeinde beitragen können: Ihre Ortsnähe und persönliche Bekanntheit erleichtert den Bürgern die Kontaktaufnahme und wirkt der Entfremdung engegen [366]. Diese für sich gesehen vielleicht nur geringen Einzelbeiträge summieren sich insgesamt zu einem nicht unwesentlichen neuen und zusätzlichen Impuls für die Praxis der Demokratie in der Gemeinde.

3. Der Bezirksausschuß als Übungsfeld für demokratische Verhaltensweisen

Die Stärkung und Festigung der kommunalen demokratischen Verfassung durch die Bezirksausschüsse wird schließlich noch unter einem weiteren Aspekt erwartet: Es werde eine weitere, kleinere und überschaubare Ebene dafür geschaffen, daß eine größere Anzahl von Bürgern eine aktive politische Rolle spielen und so das praktische Funktionieren der Demokratie persönlich erfahren könne [367]. Insbesondere könne politischer Nachwuchs eine erste Bewährungsprobe

---

363) vgl. S. 178 f.
364) vgl. S. 179 ff.
365) vgl. S. 145 - 147
366) vgl. S. 184 ff.
367) Bauer S. 43; Luster KPBl 1959, 420; vgl. Ziebill (1972) S. 82; Canenbley S. 56 ff.

ablegen, so daß der Bezirksausschuß zur "Schule der Demokratie" werde [368].

Der Realisierung dieser Vorstellungen in der Praxis wurde mit den Fragen 15001 - 15003 nachgegangen.

Es war bereits oben gesagt worden [369], daß immerhin etwa ein Drittel der Mitglieder im Bezirksausschuß die erste politische Funktion wahrnimmt, daß aber in der Altersabstufung der Mitglieder kein deutliches Schwergewicht bei den Jüngeren liegt. Das deckt sich mit der Beobachtung von mehr als zwei Drittel der Befragten (zu Frage 15003), daß bei der Auswahl der Kandidaten und Mitglieder für den Bezirksausschuß die Überlegung, kommunalpolitische Nachwuchskräfte zu fördern, keine Rolle gespielt habe. Der Bezirksausschuß wird demnach in der Praxis nicht als besonders geeignetes Forum für die erste Übernahme von kommunalpolitischen Funktionen behandelt.

Auch die Antworten auf die Frage nach der eigenen subjektiven Beurteilung des Bezirksausschusses als "Schule der Demokratie" sind erstaunlich negativ: Zwar sind 23 Bezirksausschußvorsitzende der Meinung, ihr Bezirksausschuß eigne sich dazu, den Umgang mit demokratischen Regeln zu erlernen. Doch wird dies auf der anderen Seite von 15 der Befragten glatt verneint.

Auswertbare Antworten auf Frage 15002 fehlen, weil die Bezirksausschüsse nicht lange genug bestehen, um hier schon verläßliche Aussagen machen zu können.

Als Schule zur Erlernung demokratischer Regeln unterhalb der Gemeinderatsebene spielen die Bezirksausschüsse im Untersuchungszeitraum insgesamt nicht eine so erhebliche Rolle, wie es möglich wäre. Der zeitliche Zusammenhang mit der kommunalen Neugliederung, der viele ehemalige Gemeinderäte in die Bezirksausschüsse gebracht hat, wird hier deutlich spürbar [370].

---

368) vgl. hierzu: Engelhardt S. 55; Laux AfK 1970, 231; Müller S. 165 f.; 171 ff.; Sieveking KPBl 1959, 426; etwas skeptischer Thieme DVBl 1966, 326

369) vgl. S. 106

370) vgl. S. 106 f.

4. Zusammenfassende Bewertung

Als Institution bringen die Bezirksausschüsse unter der Geltung des § 13 GO (1969) keine wesentliche Verbesserung der demokratischen Struktur der Gemeinde. In ihrem Selbstverständnis sehen sich die Bezirksausschüsse - entsprechend ihrer mangelnden unmittelbaren Legitimation - in erster Linie nicht als demokratische Repräsentation der Bezirksbürgerschaft, sondern als Mittlerstelle zwischen Bezirk und zentraler Verwaltung. Sie tragen jedoch durch die Unterstützung des Gemeinderats, die kritische Überwachung der Bürokratie und die Erleichterung der Integration für den Bürger zur Festigung der demokratischen Gemeindestruktur bei. Als Übungsfelder für künftige Kommunalpolitiker könnten sie stärker genutzt werden.

§ 11

DER BEZIRKSAUSSCHUSS UNTER DEN BESONDEREN VERHÄLTNISSEN DER KOMMUNALEN NEUGLIEDERUNG UND IN DER GROßSTADT

Bei der Novellierung der Gemeindeordnung im Jahre 1969 standen für den Landtag zwei Motive im Vordergrund: Die Möglichkeiten der Bezirksverfassung sollten erweitert und flexibel gestaltet werden, um den im Zuge der kommunalen Neugliederung untergehenden Gemeinden einen gewissen Ersatz für den Verlust der Selbständigkeit zu bieten und so die Gebietsneugliederung zu erleichtern [371]. Gleichzeitig sollten die Großstädte ermutigt werden, ihre innere Struktur aufzugliedern, um bürgernäher verwalten zu können [372]. Diesen beiden Aspekten soll daher in einer kurzen besonderen Untersuchung nachgegangen werden.

I. DER BEZIRKSAUSSCHUSS UNTER DEM ASPEKT DER KOMMUNALEN NEUGLIEDERUNG

Im Rahmen der Untersuchung der Gründe für die Einführung der Bezirksverfassung ist festgestellt worden, daß ein klarer Zusammenhang mit der kommunalen Neugliederung besteht [373]. Die örtlichen Bezirksverfassungen sind fast überall in den vertraglichen Absprachen zwischen den Gemeinden festgelegt, die sich - mehr oder weniger freiwillig - zusammenschlossen; sie sind Teile der Neugliederungsgesetze geworden. Dafür entscheidend war die Vorstellung, daß es mit Hilfe der Bezirksverfassung gelingen könne, einige der mit der kommunalen Neugliederung verbundenen Nachteile auszugleichen oder zu mildern.

---

371) vgl. S. 40 - 42
372) vgl. S. 41
373) vgl. S. 52 - 61

1. Ausgleich des durch die Maßstabvergrößerung eintretenden "politischen Defizits"

Nach dem Zahlenschlüssel des § 3 Abs. 2 KWahl G [374] führt die Vereinigung von mehreren kleinen Gemeinden zu einer neuen größeren Gemeinde regelmäßig zu einer Verringerung der Zahl der Gemeinderatsmitglieder pro Kopf der Bevölkerung [375]. Durch die Bildung von Bezirksausschüssen könne, so hofft man, der Verlust an bürgerschaftlicher Repräsentation in den Gemeindeorganen ausgeglichen werden [376]. Das durch die Verminderung der Zahl der Ratsvertreter eintretende "politische Defizit" könne hierdurch aufgefangen werden [377]. Kritisch wird hiergegen eingewandt, daß die Mitarbeit im Bezirksausschuß nach Umfang und Bedeutung der Aufgaben mit jener im Gemeinderat nicht vergleichbar sei [378]. Dem wird entgegnet, daß sich für kleinere Umlandgemeinden durch die Eingemeindung in eine Großstadt bei gleichzeitiger Einführung von Bezirksausschüssen insgesamt eine Verbesserung der Vertretung ergebe: Denn sie seien nach der Eingliederung im Gemeinderat der Großstadt vertreten, von der sie tatsächlich schon immer abhängig gewesen seien, ohne daß sie Einfluß hätten ausüben können; die den früheren Gemeinderäten obliegenden

---

374) Gesetz über die Kommunalwahlen im Lande Nordrhein-Westfalen (Kommunalwahlgesetz) vom 12.12.1968 in der Fassung der Bekanntmachung vom 22.7.1974, GV NW S. 665

375) vgl. Hahn S. 116 ff.; Koch S. 51; KPV-Dokumentation S. 11; Mattenklodt S. 243; Rothe KomWirtsch 1969, 192; Tigges S. 287 f.; Verfassungsgerichtshof NRW Urteil vom 2.11.1973 - VerfGH 17/72 - (Sennestadt-Urteil) S. 30 f.

376) Bernhardt S. 168; Goetz Bielefeld-Gutachten S. 34; Klüber KomWirtsch 1968, 401; Kottenberg/Rehn GO § 13 Anm. I 4; von Loebell Neugliederung II/5.4; derselbe KPV-Dokumentation S. 11; Thieme DVBl 1966, 325 f.; Urteil des VerfGH NRW 17/72 S. 30 ff.

377) Bocklet S. 94; Bückmann S. 177; Eulerich S. 73 f.; Klüber KomWirtsch 1968, 401; (1971) S. 255 f.; von Loebell Neugliederung II/5.4-6

378) vgl. hierzu: Loschelder DöV 1969, 807; Siedentopf Verwaltung 1971, 285; Stüer KPBl 1973, 1114 f. Thieme AfK 1972, 361 f.; Tigges S. 286 f.; vgl. auch die nicht allzu optimistischen Bemerkungen des VerfGH NRW im Sennestadt-Urteil - VerfGH 17/72 - S. 30 ff.

Aufgaben könnten im wesentlichen von den Bezirksausschüssen weitergeführt werden [379].

Die empirische Untersuchung stützt sich auf die objektive Frage 10201 und die Meinungen, welche die Bezirksausschußvorsitzenden zu den Positionen 10202, 10203 und 10301 geäußert haben. Es ergibt sich danach folgendes Bild:

Der Verlust an Ratssitzen durch die gemeindliche Neugliederung ist beträchtlich. Die 30 Bezirke, aus denen hierzu Angaben vorliegen, stellten, als sie noch selbständige Gemeinden waren, knapp 500 Gemeinderatsmitglieder. Nach der kommunalen Neugliederung und trotz der zwischenzeitlichen Anhebung der Zahl der Ratssitze durch die Änderung des Kommunalwahlgesetzes vom 22.7.1974 entsenden diese Bezirke, wenn man einen ihrer Einwohnerzahl entsprechenden Anteil an der Gesamtzahl der Gemeinderatsmitglieder zugrunde legt, etwas mehr als 200 Vertreter in die Gemeinderäte. Die Sitzzahl in den 30 Bezirksausschüssen beträgt insgesamt 181. Rechnet man die auf die Bezirksbevölkerung anteilig entfallenden Gemeinderatssitze und die Bezirksausschußsitze zusammen, wird also nicht einmal der zahlenmäßige Verlust an Gemeinderatssitzen vor der Neugliederung ausgeglichen. Zu berücksichtigen ist ferner, daß im Durchschnitt jedes zweite Bezirksausschußmitglied gleichzeitig Ratsmitglied ist. Im Ergebnis bedeutet dies eine Verringerung der Zahl der bürgerschaftlichen Vertreter von knapp 500 auf ca. 300, also um etwa 40 %.

Die Verkleinerung der Zahl muß nicht notwendig zu einer Verringerung des politischen Gewichts der bürgerschaftlichen Vertretungsorgane führen. Die Frage, ob sich nach der Beobachtung der Bezirksausschußvorsitzenden in der Gewichtsverteilung zwischen politischer Vertretung der Bürger und kommunaler Bürokratie durch die Gemeindeneugliederung etwas geändert habe (Frage 10202), zeigt keine einheitlichen Antworten. 20 von den 38 Befragten, also mehr als die Hälfte, geben an, daß sich an diesem Verhältnis im wesentlichen nichts geändert habe. In 6 Gemeinden hat sich das Gewicht der politischen Vertretung nach Meinung der Bezirksausschußvorsitzenden verstärkt, während es in 10

---

379) Goetz Bielefeld-Gutachten S. 33 - 35;
vgl. auch: Köln-Gutachten S. 3 f.

Gemeinden schwächer geworden sein soll. Diese pauschale Bewertung, deren Kriterien subjektiv und untereinander stark differierend sein können, wird durch die Beantwortung der beiden weiteren Fragen transparenter: Ein knappes Drittel der Vorsitzenden ist der Auffassung, daß die Einrichtung ihres Bezirksausschusses der Verdünnung der bürgerschaftlichen Vertretung wirksam entgegentrete. Dies wird aber nicht so verstanden, daß ein Bezirksausschußsitz einen verlorengegangenen Ratssitz aufwiegen könne; diese Frage (10301) wird nur von drei Antworten bejaht, von den übrigen verneint. Daher kann die Begründung für die vorherrschende Meinung, daß die kommunale Neugliederung nicht zu einem politischen Defizit in der Gemeinde geführt habe, nur zu geringen Teilen in der Wirksamkeit der Arbeit des Bezirksausschusses gesehen werden. Ausschlaggebend müssen vielmehr andere Gründe sein, z.B. eine Verstärkung der Effektivität der Arbeit von Gemeinderat und Ratsausschüssen in den größeren Gemeinden oder eine qualifiziertere Zusammensetzung in den neuen bürgerschaftlichen Vertretungsorganen. Diese Gründe liegen außerhalb des Themas dieser Arbeit.

Skepsis ist auch aus folgenden Gründen angebracht: Obwohl die Bezirksausschußvorsitzenden den Adressatenkreis bilden, aus dem am ehesten eine günstige Beurteilung der Rolle der Bezirksausschüsse im Zusammenhang mit der kommunalen Neugliederung zu erwarten gewesen wäre, ist hier eine deutliche Zurückhaltung festzustellen. Immerhin 10 Stimmen sind der Meinung, trotz Einrichtung des Bezirksausschusses sei die politische Vertretung der Bürger gegenüber der Verwaltungsbürokratie insgesamt schwächer geworden. Hierbei fällt besonders ins Gewicht, daß unter diesen negativen Beurteilungen der Anteil der mit Entscheidungsbefugnis ausgestatteten Bezirksausschüsse überproportional hoch ist. Aus diesem Kreis beklagen etwa 45 % eine Abschwächung der politischen Vertretung. Dies überrascht auf den ersten Blick. Es könnte immerhin damit erklärt werden, daß der Erwartungshorizont in den entscheidungsbefugten Bezirksausschüssen höher gesteckt ist, ohne erfüllt zu werden. Denn wie oben dargestellt [380] überwiegt in der täglichen Praxis durchweg die beratende,

---

380) vgl. S. 132 - 134

nicht die entscheidende Tätigkeit des Bezirksausschusses.

Auch die objektiven Ergebnisse dieser Untersuchung führen nicht zu einer günstigeren Beurteilung der Bezirksausschüsse als Mittel, das politische Defizit auszugleichen, welches durch die Gemeindeneugliederung entsteht. Als wesentlicher und spezifischer Vorteil der Bezirksausschüsse vor anderen bürgerschaftlichen Vertretungsorganen hatte sich die Möglichkeit herausgestellt [381], orts- und bürgernah Informationen für die Entscheidungsfindung zu sammeln, die Auswirkungen von Verwaltungsmaßnahmen und die sonstige Entwicklung im Bezirk zu beobachten. Diese Aufgaben wurden vor der kommunalen Neugliederung von den Gemeinderäten wahrgenommen. Die Gemeindegebiete waren mit den heutigen Bezirken weitestgehend identisch [382]. Die Zahl der Ratsherren war erheblich höher als heute die Zahl von Rats- und Bezirksausschußmitgliedern zusammen [383]. Die Kompetenzen der Gemeinderäte gingen weiter, insbesondere was die Entscheidungsbefugnis und die Kontrollmöglichkeiten gegenüber der Verwaltungsbürokratie angeht [384]. Die Bezirksausschüsse können diese Aufgaben also im Verhältnis zu den früheren Gemeinderäten nur erheblich schlechter erfüllen. Es kann hier nicht untersucht werden, ob die Eingemeindungen unter anderen Gesichtspunkten sinnvoll waren, wozu etwa die Überlegung zu zählen wäre, daß die Mitentscheidungsbefugnis durch Gemeinderatsmitglieder in städtischen Verflechtungsgebieten von Vorteil sein dürfte. Jedenfalls läßt sich die These, daß die Einrichtung von Bezirksausschüssen in Eingemeindungsgebieten annähernd gleichwertigen Ersatz für die entfallenden Gemeinderäte bieten könne, was die Orts- und Bürgernähe der Kommunalverwaltung angeht, nicht aufrechterhalten. Hier können die Bezirksausschüsse nur einen geringen Ausgleich schaffen.

2. <u>Der Bezirksausschuß als Mittel zur Pflege eines bezirklichen Eigenlebens nach Gemeindezusammenlegungen</u>

Die Vereinigung mehrerer Gemeinden im Zuge der kommunalen

---

381) vgl. S. 171 f.
382) vgl. S. 72 f.
383) vgl. S. 198
384) vgl. S. 124 ff., 135

Neugliederung beendet oft lange und traditionsreiche eigenständige Entwicklungen. Der Verlust der Selbständigkeit droht die gewachsenen Charakteristika, das Besondere der Gemeinde zu beseitigen. Von der Bezirksverfassung wird erwartet, daß sie mithelfen könne, ein begrenztes Eigenleben, ein besonderes Lokalkolorit der früheren Gemeinde zu bewahren und fortzusetzen [385]. Dies sei wichtig für die Identifizierung der Bürger mit ihrer neuen Gemeinde und die Integration in sie nach dem Zusammenschluß [386]. Dem wird kritisch entgegengehalten, daß die Bezirksverfassung innerhalb der Gemeinde Grenzen aufrechterhalte und so deren Zusammenwachsen erschwere [387].

Mit der Frage 10302 wurde zunächst die Rolle untersucht, welche die Bezirksausschüsse in unmittelbarem zeitlichem Zusammenhang mit der Gebietsreform spielen. Hier geht es also um den kurzfristigen Aspekt der Übergangszeit mit ihren Anpassungs- und Eingewöhnungsschwierigkeiten für alle Beteiligten. Unter den Antworten überwiegen eindeutig die positiven Stimmen. 30 Befragte nennen einen oder mehrere Personenkreise, für welche durch die Bildung des Bezirksausschusses der Übergang zu den neuen Verhältnissen erleichtert worden sei: 22mal werden die Einwohner der Gemeinde genannt und 13mal die Gemeindevertreter. Für die Gemeindeverwaltungen

---

385) Bahro DemGem 1968, 22; Balthasar S. 95; Bauer S. 135; Bernhardt S. 168 f.; Bocklet S. 95; Bornkessel BayBgm 1950, 246; Brede S. 15 ff., 101 f.; Eulerich S. 70 ff.; Göbel S. 93; Goetz Bielefeld-Gutachten S. 26; Heun KPBl 1957, 310 f.; Jennewein S. 151 f.; Klüber DöV 1973, 332; Koch S. 55, 69; Kottenberg/Rehn GO § 13 Anm. I 2,4; Lammers Städtebund 1967, 346; Laux AfK 1973, 251 f.; von Loebell Neugliederung II/5.4; Monz S. 58 ff.; Surén/Goetz S. 53; Uhlitz/Löffler S. 1; Voltz KPBl 1970, 1337; Weber (1970) S. 46; Zuhorn/Hoppe S. 124

386) vgl. hierzu: Eulerich S. 71; Heun KPBl 1957, 311 f.; KPV-Dokumentation S. 40; Machalet S. 28; Peters S. 48, 50 f.; Siedentopf (1972) S. 22; Städtebund 1969, 203 f.

387) Beer (1970) S. 146; Brede S. 102; Hohlefelder S. 123 ff., insbesondere 130 - 133; KPBl 1969, 1021 f.; von Loebell Neugliederung II/5.64 und 5.65; Siedentopf Verwaltung 1971, 282 ff.; vgl. auch: Bahro DemGem 1968, 26 Peters S. 42 f.; Willing S. 147 f.

(6 Nennungen, davon fünfmal zusammen mit einer der beiden anderen Gruppen) hat die Bildung von Bezirksausschüssen danach nur in geringem Umfang die Umstellung nach der kommunalen Neugliederung erleichtert. Ein gewichtiges Indiz für die Verläßlichkeit dieser Beurteilung ist die bereits dargestellte Beobachtung [388], daß die Bevölkerung die Bezirksausschüsse als Zwischenstation und Vermittlungsstelle zur zentralen Gemeindeverwaltung in Anspruch nimmt. Die örtliche Präsenz und Bürgernähe der früheren selbständigen Gemeindeverwaltung bleibt im Bezirksausschuß in Resten noch erhalten. Der drohenden abrupten Entfremdung wird auf diese Weise entgegengewirkt. Das kann für die Bürger den Übergang psychologisch akzeptabler machen und erleichtern.

Aus dem engen Zusammenhang der Entstehung der Bezirksausschußverfassung mit der kommunalen Neugliederung ergibt sich die Frage, ob nicht die Gefahr besteht, daß sie mit Abschluß der unmittelbaren Übergangsphase als überflüssig wieder abgeschafft wird (Frage 10303). In immerhin 5 der 38 Bezirksausschüsse besteht die Absicht, den Bezirksausschuß wieder abzuschaffen. In allen fünf Fällen handelt es sich um unterdurchschnittlich kleine Bezirke.

Der positive Schluß, daß alle übrigen 33 Bezirksausschüsse die Neugliederungsphase lange überdauern werden, ist allerdings nicht gerechtfertigt. Denn es ist zu berücksichtigen, daß die Verpflichtung, Bezirksausschüsse zu bilden, zumeist in Gebietsänderungsverträgen verbindlich festgelegt ist. Nach § 13 Abs. 5 GO (1969) sind die neugebildeten Gemeinden hieran bis zum Ende der auf die nächste allgemeine Kommunalwahl folgenden Wahlperiode gebunden. Das ist fast überall der Ablauf der 1975 begonnenen Wahlperiode, also voraussichtlich 1980. Daran hat sich auch für die kreisangehörigen Gemeinden durch das Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung vom 29.10.1974 [389] nichts geändert. Denn die Übergangs-

---

388) vgl. S. 186 f.

389) Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung, der Kreisordnung und anderer kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften des Landes Nordrhein-Westfalen vom 29.10.1974 - GV NW 1974 S. 1050 -

vorschrift des Artikel V Nr. 4 läßt diese Regelung unberührt [390]. Für kreisfreie Städte gilt ohnehin eine Sonderregelung. Es kann also sein, daß der relativ niedrige Anteil von Bezirksausschüssen, die mit Abschluß der eigentlichen Neugliederungsphase wieder abgeschafft werden sollen, durch diese rechtlichen Bindungen bedingt ist. Insoweit muß die längerfristige Entwicklung abgewartet werden.

Für diese Entwicklung wird mitentscheidend sein, in welchem Maße es den Bezirksausschüssen gelingt, die örtlichen Besonderheiten zwar zu bewahren (dazu Frage 10304), aber das Zusammenwachsen der neuen Gemeinde nicht zu behindern, sondern zu fördern (dazu Frage 10303). Beide Fragen wurden erwartungsgemäß von fast allen Bezirksausschußvorsitzenden bejaht. Lediglich zweimal wird die Meinung geäußert, der Bezirksausschuß habe das Zusammenwachsen der neuen Gemeinde eher behindert. In diesen beiden Fällen wird übrigens daraus die Konsequenz in der Weise gezogen, daß bereits geplant ist, den Bezirksausschuß abzuschaffen. Objektive Anhaltspunkte ergeben sich aus den Aufgaben und der Arbeit der Bezirksausschüsse, wie sie oben dargestellt worden sind. Das Selbstverständnis der Bezirksausschußmitglieder als Vermittler zwischen dem Bezirk und der ganzen Gemeinde, das entsprechende praktische Bemühen der Ausschüsse und ihre geringe Möglichkeit, durch selbständige Entscheidungen eigenwillige Wege innerhalb der Gemeinde zu gehen, geben dem Urteil recht, daß die Bezirksausschüsse das Zusammenwachsen der neuen Gemeinde nicht behindern, sondern eher fördern. Skeptischer muß aber die Rolle der Bezirksausschüsse als Wahrer örtlicher Besonderheiten, als Pfleger von Lokalkolorit betrachtet werden. Hier werden die Bezirksausschüsse weniger selbst aktiv tätig als mittelbar, z.B. durch die Unterstützung von lokalen Vereinigungen, die sich mit Heimat- und Brauchtumspflege befassen.

3. Zusammenfassende Wertung

Zur Rolle der Bezirksausschüsse im Rahmen der kommunalen Neugliederung kann demnach insgesamt gesagt werden: Die

390) vgl. von Loebell/Henrichs S. 43 - 46

Einführung von Bezirksausschüssen geschah bisher fast ausschließlich in unmittelbarem Zusammenhang mit der kommunalen Gebietsreform. Die Einrichtung von Bezirksausschüssen reicht nicht aus, um die Verringerung der Sitzzahl in den kommunalen Vertretungsorganen infolge der gemeindlichen Neugliederung numerisch auszugleichen. Ob die Verdünnung der bürgerschaftlichen Mitwirkung insgesamt durch die Bildung von Bezirksausschüssen ausgeglichen werden kann, muß mit großer Skepsis beurteilt werden. Einem gewissen Optimismus der betroffenen Bezirksausschußmitglieder steht die objektive Tatsache entgegen,daß die in der Praxis tatsächlich ausgeübten Befugnisse der Bezirksausschüsse erheblich geringer sind als die der früheren Gemeinderäte. Die Bezirksausschüsse sind hilfreich bei der Überwindung von Übergangs- und Eingewöhnungsschwierigkeiten unmittelbar nach einer gemeindlichen Neugliederung. Ihr Selbstverständnis als Mittler zwischen Bezirk und Gemeinde fördert die Integration der neuen Gemeinde.

II. DER BEZIRKSAUSSCHUSS IN DER GROßSTADT

1. Die beschränkte Aussagekraft der Untersuchung zu diesem besonderen Gesichtspunkt

Der Wunsch des Landtages von 1969 nach einer breiten Realisierung der Bezirksverfassung in den Großstädten Nordrhein-Westfalens hatte sich in den folgenden Jahren nicht erfüllt [391]. Dies veranlaßte den Gesetzgeber 1974, den kreisfreien Städten eine Bezirksverfassung zwingend und detailliert vorzuschreiben. Auf diese Untersuchung wirkt sich dies in zweierlei Weise aus: Zum einen konnten nur wenige Großstädte in die Untersuchung mit einbezogen werden [392], und nur aus vier Großstadtbezirksausschüssen liegt der zweite Fragebogen beantwortet vor. Das läßt eine Verallgemeinerung der Ergebnisse schon für den Untersuchungszeitraum nicht zu. Zum anderen gilt mit Wirkung

391) vgl. S. 52 ff., insbesondere 54 f.
392) vgl. S. 54 und Anhang II, S. 217 f.

ab 1.1.1975 bzw. seit der Kommunalwahl 1975 in Gestalt der §§ 13 - 13 c GO (1974) eine erheblich geänderte Bezirksverfassungsregelung für kreisfreie Städte. Die Analyse der früheren Verhältnisse ist daher nur noch von sehr begrenztem Aussagewert für Gegenwart und Zukunft. Eine Untersuchung der neuen Gegebenheiten ist erst sinnvoll, wenn einiges an Erfahrung gesammelt ist, also frühestens gegen Ende der laufenden Wahlperiode.

Die Besonderheiten des Bezirksausschusses in der Großstadt unter Geltung des § 13 GO (1969) sollen daher nur kurz dargestellt werden.

2. Großstadtbezirksausschüsse als Mittel zur Verdichtung der bürgerschaftlichen Vertretung

Nach dem Zahlenschlüssel des § 3 Abs. 2 KWahlG nimmt die Zahl der Bürger je Ratssitz mit steigender Einwohnerzahl der Gemeinde immer weiter zu. Hier könnte die Schaffung von Bezirksausschußsitzen einen gewissen Ausgleich schaffen. Ebenso wie in den Gebieten gemeindlicher Neugliederung können Bezirksausschüsse auch in Großstädten keine Aufgaben erfüllen, welche den Kompetenzbereich eines Gemeinderates voraussetzen. Doch ist der Ausgangspunkt in den Großstädten ein anderer. Hier wird durch die Bezirksausschüsse eine n e u e örtliche Ebene geschaffen. Im Vergleich zum vorherigen Zustand ist ein deutlicher Gewinn an Orts- und Bürgernähe zu verzeichnen.

Das ist in erster Linie für die Verwaltung der Großstadt unter Einschluß des Rates von Vorteil: Die Möglichkeiten, Detailinformationen auch außerhalb der Verwaltungsbürokratie zu erhalten, werden erheblich verbessert [393].

3. Großstadtbezirksausschüsse als Mittel zur Integration der Bürger in das kommunale Leben

Aus der Gewinnung größerer Orts- und Bürgernähe verspricht man sich auch Vorteile für das Verhältnis der Bürger zu

---

393) vgl. S. 171 f.

ihrer Stadt. Die Unübersichtlichkeit und Anonymität der Großstadt führt zu einer Entfremdung der Einwohner untereinander und gegenüber der Gemeinde [394]. Eine für den Bestand des Gemeinwesens entscheidende Voraussetzung, nämlich daß es von den Bürgern akzeptiert und bewußt mitgetragen wird [395], droht dadurch verlorenzugehen. Dieser Entwicklung kann, so wird gesagt, die Einrichtung von Stadtbezirken mit Bezirksausschüssen entgegenwirken:

Der Bürger könne den Bereich des Bezirkes besser überschauen; er könne leichter eine persönliche Bindung zu seinem Repräsentanten im Bezirksausschuß erhalten. Eine besondere Rolle spielen diese Überlegungen in Großstädten mit historisch gewachsenen, abgrenzbaren Stadtvierteln. Dort erhofft man sich von der Einführung einer Bezirksverfassung die Erhaltung oder den Neuaufbau eines Stadtbezirksbewußtseins, d.h. einer auch gefühlsmäßigen Bindung an das Stadtviertel, in dem der Bürger wohnt und lebt [396]. In Großstädten, welche im Laufe der Zeit aus vielen kleineren selbständigen Gemeinden zusammengewachsen seien, könne mit Hilfe der Bezirksverfassung für die Erhaltung lokaler Besonderheiten und Eigenheiten gesorgt werden [397]. Insgesamt könne auf diese Weise das Bewußtsein der Zusammengehörigkeit der Einwohner des Bezirks, das Gefühl der Zugehörigkeit zu einem bestimmten Stadtteil, dadurch eine stärkere Verbundenheit der Bürgerschaft untereinander und

---

394) vgl. Müller S. 58; Ziegler S. 74 ff.

395) vgl. dazu: Siedentopf (1972) S. 22 f.; Wagener Neubau S. 305 ff.

396) Beer (1970) S. 26; Brede S. 15; Göbel S. 95; Jennewein S. 152 f.; Peters in Berl. Diskussion S. 31 f.

397) Bernhardt S. 169; Eulerich S. 71; Heun KPBl 1957, 311 f.; Monz S. 59; vgl. auch: Fröhner/Bran S. 25; Odenbreit GO S. 241

mit ihrer Stadt vermittelt, erhalten und gepflegt werden [398]. Kritische Stimmen weisen demgegenüber darauf hin, daß eine örtliche Verbundenheit der Bürger in dem dargelegten Sinne sich heute nicht mehr aus emotionalen historischen Reminiszenzen ergeben könne, sondern nur aus dem Bewußtsein der Verbundenheit durch gleichgerichtete Interessen. Hieran fehle es aber bei dem Bezirksausschuß, der allein auf die räumliche Zugehörigkeit abstelle [399].

Im Rahmen dieser Arbeit konnte eine empirische Untersuchung der Frage, inwieweit in Großstädten bei der Bezirksbildung auf gewachsene und im Bewußtsein der Bürger vorhandene Stadtviertel zurückgegriffen werden kann, nicht durchgeführt werden. In den in die Untersuchung einbezogenen Großstädten ergab sich die Bezirksabgrenzung aus früheren Gemeindegrenzen in engem zeitlichen Zusammenhang mit Eingemeindungen. Wo ein solcher zeitlicher Zusammenhang nicht mehr besteht, wird es schwerer sein, bestimmte räumliche Teile des Stadtgebietes als gewachsene Stadtviertel abzugrenzen.

Bezirksausschüsse dürften kaum geeignet sein, ein Zusammengehörigkeitsgefühl der Bevölkerung in Großstadtbezirken zu schaffen. Zwar wird die entsprechende Frage 11001 von den Vorsitzenden der Bezirksausschüsse Bonn-Beuel, Krefeld-Uerdingen und Mönchengladbach-Rheindahlen bejaht, doch handelt es sich in allen drei Fällen um historisch gewachsene und ehemals selbständige Stadtteile. Die Antwort aus Düsseldorf-Benrath - und zum Vergleich aus dem Bürgerausschuß Essen-Altstadt - ist hingegen negativ. Der Aufgaben- und Kompetenzbereich der Bezirksausschüsse - auch bei Entscheidungsbefugnis - erscheint als zu gering, um ein lokales Stadtteilbewußtsein neu zu schaffen. Wohl kann

---

398) Beer (1970) S. 26, 146; Koch S. 55 ff.; Körner GO § 13 Anm. 1; Kottenberg/Rehn GO § 13 Anm. I 1; Monz S. 54 f.; Zuhorn/Hoppe S. 124; vgl. auch Urteil des VerfGH NRW 17/72 S. 30 ff.

399) Bauer S. 38; P. Krämer S. 108 f.; Kreutzer DöV 1959, 434; vgl. auch: Scheuner AfK 1962, 154; 1973, 11, 30; Wagener AfK 1964, 251 f.

er ausreichend sein, um ein vorhandenes lokales Zusammengehörigkeitsgefühl zu bewahren. In beiden Fällen muß zur genaueren Beurteilung aber eine längere Zeitspanne überblickt werden, als es heute möglich ist.

Entscheidend für die Entwicklung wird zum einen der tatsächliche Tätigkeitsbereich der Bezirksausschüsse bzw. Bezirksvertretungen sein. Neben den Entscheidungsbefugnissen in bezirklichen Angelegenheiten, z.B. der Verwaltung lokaler Spiel-, Sport- und Grünanlagen, darf die Beratungsbefugnis bei den gemeindlichen Planungsaufgaben nicht vernachlässigt werden. Notwendig ist außerdem eine kontinuierliche und zielstrebige Öffentlichkeitsarbeit der Bezirksausschüsse.

Ob es auf diese Weise gelingt - außerhalb der noch lebendigen Großstadtviertel - ein neues Stadtbewußtsein der Bürger zu entwickeln, muß aber insgesamt sehr skeptisch beurteilt werden, weil von wirklicher Orts- und Bürgernähe in Großstadtbezirken mit 30.000 - 100.000 Einwohnern wohl kaum noch gesprochen werden kann.

§ 12

DIE VORAUSSICHTLICHEN AUSWIRKUNGEN DER NOVELLIERUNG VON 1974 AUF DIE PRAXIS DER BEZIRKSAUSSCHÜSSE UND BEZIRKSVERTRETUNGEN

I. DIE AUSWIRKUNGEN DER NEUEN BEZIRKSVERFASSUNGSREGELUNG IN KREISFREIEN STÄDTEN

Für die kreisfreien Städte schreiben die §§ 13 - 13 c GO (1974) sehr detailliert eine Bezirksverfassung mit Bezirksvertretungen und Bezirksverwaltungsstellen vor, deren wesentliche Unterschiede zur bisherigen Regelung dargestellt und deren vermutlicher Einfluß auf die Praxis abgeschätzt werden soll.

1. Verpflichtung zur Einführung des gesetzlichen Bezirksverfassungsmodells

Die kreisfreien Städte sind zur Einführung der Bezirksverfassung verpflichtet. Das gesamte Stadtgebiet muß in Bezirke aufgeteilt werden. Dort müssen Bezirksvertretungen und Bezirksverwaltungsstellen gebildet werden. Die Verpflichtung der kreisfreien Städte zur Einführung der Bezirksverfassung ist nach der hier festgestellten Erfahrung, daß eine freiwillige Einführung nicht in allen Großstädten zu erwarten gewesen wäre [400], nach den Zielvorstellungen des Gesetzgebers konsequent und notwendig.

2. Die Wahl der Bezirksvertretungen

Die Bezirksvertretungen werden nach § 13 a GO (1974) nach einem komplizierten Verfahren zusammen mit dem Gemeinderat nach Listen gewählt, welche vor der Wahl bekanntgemacht werden. Die Wähler geben nur eine Stimme für die Wahl zum Gemeinderat ab. Dieses Stimmergebnis ist gleichzeitig für die Verteilung der Bezirksvertretungssitze auf die Parteilisten maßgeblich. Die Zusammensetzung der Bezirksvertretung folgt daher aus dem Abstimmungsergebnis der Kommunalwahl, vermittelt über besondere Listen. Dieses Wahlverfahren hebt die Bezirksvertretungen deutlich von den hier

---

400) vgl. S. 54 f., 61

untersuchten Bezirksausschüssen nach § 13 GO (1969) ab. Die Bezirksvertretungen erhalten eine stärkere demokratische Legitimation als Repräsentanten der Bezirksbevölkerung. Die in dieser Untersuchung festgestellte Vermittlerrolle der Bezirksausschüsse zwischen Rat und Bezirksbevölkerung [401] wird sich in den Bezirksvertretungen in Richtung auf eine stärkere Vertretung der spezifischen Interessen des Bezirkes gegenüber der gesamten Gemeinde verschieben. Dies könnte zu einem noch stärkeren Abbau der Barrieren gegenüber dem Bürger als bei den Bezirksausschüssen führen. Die Bezirksvertretungen können vom Einwohner des Bezirks eher als die Bezirksausschüsse als seine Anwälte gegenüber der Zentralverwaltung angesehen werden. Diese Vorteile werden allerdings durch die Größe der Bezirke - nach § 13 Abs. 3 GO (1974) zwischen 30.000 und 100.000 Einwohnern - zum Teil wieder aufgehoben, da die Bezirksvertretungen dem Bürger gegenüber schon wieder anonym werden.

3. Die Aufgaben der Bezirksvertretungen

Den Bezirksvertretungen werden zur endgültigen Entscheidung durch § 13 b GO (1974) eine Reihe von Angelegenheiten übertragen. Der Stadtrat kann hierzu allgemeine Richtlinien erlassen. Er ist verpflichtet, zur Erfüllung der Aufgaben Haushaltsmittel bereitzustellen und hierzu die Bezirksvertretungen zu hören. Ferner ist das Recht der Bezirksvertretungen festgelegt, vom Rat zu allen wichtigen Angelegenheiten, die den Stadtbezirk berühren, gehört zu werden. Die den Bezirksvertretungen durch § 13 b Abs. 1 GO (1974) zur Entscheidung zugewiesenen Angelegenheiten decken sich in den Buchstaben a), b), d) und e), also bei der Unterhaltung öffentlicher Einrichtungen im Bezirk, bei der Pflege des Ortsbildes, bei der Vereinsförderung und der Heimatpflege mit den Bereichen, auf welchen schon bisher den Bezirksausschüssen schwerpunktmäßig Entscheidungsbefugnis zugewiesen worden ist [402]. Auch Buchstabe c) des § 13 b Abs. 1 GO (1974) bringt mit der Festlegung der Reihenfolge von Straßenunterhaltungsmaßnahmen kein grundsätzlich neues Aufgaben-

401) vgl. S. 156 - 158, 186 f.
402) vgl. S. 127 - 129

gebiet. Nach den bisherigen Erfahrungen war den Bezirksausschüssen jedoch regelmäßig nur das Recht eingeräumt, vor Beschlußfassung über diese Angelegenheiten vom Gemeinderat gehört zu werden. Die Novelle von 1974 geht mit der Einräumung von - allerdings eng begrenzten - Entscheidungsbefugnissen auf diesem Gebiet darüber hinaus. Zusätzlich ist im Buchstaben a) die Unterhaltung und Ausstattung von Schulen in die Entscheidungsbefugnis der Bezirksvertretungen gegeben. In diesem Bereich waren Bezirksausschüsse nach den hier angestellten Untersuchungen nicht entscheidungsbefugt [403].

Zu allen Angelegenheiten, in denen die Bezirksvertretung entscheidungsbefugt ist, gehört zwingend die Bereitstellung von Haushaltsmitteln durch den Rat. Die Bezirksvertretung ist vor Erlaß des Haushaltsplanes insoweit zwar anzuhören, jedoch bleibt das Haushaltsrecht allein beim Rat. In der praktischen Konsequenz können die Bezirksvertretungen also, indem sie an einem sehr straffen finanziellen Zügel geführt werden, in ihrer tatsächlichen Entscheidungsfreiheit sehr eingeengt werden.

Die in Form einer Generalklausel statuierte Pflicht des Rates, die Bezirksvertretungen zu allen den Stadtbezirk berührenden wichtigen Angelegenheiten zu hören, wird voraussichtlich wie in der bisherigen Praxis der Bezirksausschüsse die wichtigste Rolle spielen. Das ergibt sich aus dem Gewicht der dort besonders erwähnten Sachgebiete, nämlich den über die Zukunft der Städte entscheidenden Planungsaufgaben.

4. Zusammenfassende Wertung

Die Verstärkungen der Entscheidungsbefugnisse der Bezirksvertretungen halten sich gegenüber der bisherigen Praxis in Ansehung der Sachgebiete in recht engen Grenzen. Ob das tatsächliche Gewicht der Bezirksvertretungen über dasjenige der Bezirksausschüsse nach § 13 GO (1969) wesentlich hinausgehen wird, bleibt zunächst abzuwarten. Chancen

403) vgl. S. 127, 129, 131

hierzu ergeben sich weniger aus den Aufgabengebieten selbst als aus der Unentziehbarkeit der Aufgaben durch den Rat. Das dürfte zu einer größeren Unabhängigkeit der Bezirksvertretungen vom Gemeinderat führen. Diese Tendenz wird verstärkt durch die bessere demokratische Legitimation. Daraus könnte sich eine selbstbewußtere Wahrnehmung von bezirklichen Sonderinteressen und als deren Folge die Gefahr der Desintegration für die gesamte Stadt entwickeln, doch ist nach der bisherigen Zurückhaltung der Bezirksausschüsse in dieser Hinsicht eine ernste Befürchtung nicht gegeben.

II. DIE ZU ERWARTENDEN AUSWIRKUNGEN DER NOVELLE VON 1974 AUF BEZIRKSAUSSCHÜSSE IN KREISANGEHÖRIGEN GEMEINDEN

§ 13d GO (1974) enthält gegenüber der in dieser Untersuchung zugrunde gelegten Fassung des § 13 GO (1969) und der hierauf basierenden Praxis in den kreisangehörigen Gemeinden keine einschneidenden Änderungen. Es bleibt dabei, daß den kreisangehörigen Gemeinden die Einteilung des Gemeindegebietes in Bezirke freigestellt ist. Sofern eine Gemeinde ihr Gebiet in Bezirke einteilt, ist sie nun verpflichtet, in jedem Bezirk entweder einen Bezirksausschuß oder einen Ortsvorsteher einzusetzen. Dies deckt sich mit der bisherigen Praxis.

Wichtig ist, daß die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen auf den Bezirksausschuß nun als Sollvorschrift angelegt ist. Ein rechtlicher Zwang entsteht hierdurch aber ebensowenig wie bei der früheren Regelung. Ob daher viele Gemeinden, welche ihren Bezirksausschüssen bisher lediglich Beratungsrechte zugestehen, sich zur Übertragung von Entscheidungsbefugnissen entschließen werden, erscheint zweifelhaft. Dies gilt insbesondere mit Rücksicht darauf, daß ein großer Teil der befragten Bezirksausschußvorsitzenden mit den bisherigen Kompetenzen im wesentlichen zufrieden war [404]. Bezüglich der nun ausdrücklich in das Gesetz aufgenommenen Pflicht des Rates zur Bereitstellung der erforderlichen Haushaltsmittel kann auf das für den Bereich

---

404) vgl. S. 136 f.

der kreisfreien Städte Gesagte [405] verwiesen werden.

An der Zusammensetzung der Bezirksausschüsse aus Ratsmitgliedern und "sachkundigen Bürgern" und deren Verhältnis zueinander soll sich nach der Novellierung grundsätzlich nichts ändern. Es bleibt ferner dabei, daß die Bezirksausschüsse nicht unmittelbar von der Bezirksbevölkerung, sondern durch den Gemeinderat gewählt werden. Dieser muß aber künftig der Sitzverteilung das Kommunalwahlergebnis in dem jeweiligen Bezirk zugrunde legen. Das entspricht den Wünschen der in dieser Untersuchung befragten Bezirksausschußmitglieder. Hierdurch wird die bisherige Abhängigkeit vom Gemeinderat gelockert. Es bleibt abzuwarten, ob sich dies für die Einschätzung der Rolle der Bezirksausschüsse in den Augen der Bezirksbevölkerung als günstig erweisen wird. Ebenso bleibt abzuwarten, ob hierdurch die bisherige parteipolitische Harmonie zwischen Bezirksausschuß und Rat in einem Ausmaße verändert wird, welches sich auf die Arbeit der Bezirksausschüsse negativ auswirken könnte. Befürchtungen bestehen hier auf dem relativ kleinen Raum der kreisangehörigen Gemeinden eher als bei den Großstädten, in denen politische Auseinandersetzungen auch auf der Ebene der Kommunalpolitik ohnehin für selbstverständlich gehalten werden.

Die Novellierung der Bezirksverfassung im Bereich der kreisangehörigen Städte und Gemeinden geht also sehr behutsam vor. In der Praxis wird sich gegenüber dem bisherigen Zustand voraussichtlich keine durchgreifende Änderung ergeben. Interessant wird die Beobachtung der Entwicklungen sein, welche sich aus dem geänderten Wahlmodus ergeben können.

---

405) vgl. S. 211

Z U S A M M E N F A S S U N G

Die Arbeit stützt sich auf eine Analyse der ortsrechtlichen Regelungen von 54 Gemeinden und auf die Beantwortung eines umfangreichen Fragebogens durch 38 Bezirksausschußvorsitzende. Sie gibt die Erfahrungen bis Ende 1974 nach dem damaligen Rechtszustand wieder. Der Schwerpunkt liegt auf der Untersuchung kreisangehöriger Städte und Gemeinden.

Die Bezirksausschüsse sind fast durchweg in engem zeitlichem und - wegen ihrer Anordnung in Gebietsänderungsverträgen und -gesetzen - rechtlichem Zusammenhang mit der kommunalen Neugliederung eingeführt worden, und nur selten außerhalb der Neugliederungsgebiete. Die Bezirksgrenzen entsprechen nahezu überall früheren Gemeindegrenzen.

Die Arbeit der Bezirksausschüsse besteht überwiegend aus der Abgabe von Stellungnahmen, zu deren Einholung die Gemeinderäte häufig verpflichtet sind. Eigene Entscheidungsbefugnisse sind seltener und nicht sehr gewichtig. Die Schwerpunkte der Tätigkeit sind die Vorberatung der gemeindlichen Planungsvorhaben einschließlich der Verkehrsplanung, die Stellungnahme zu Schulfragen, die Verwaltung von Sport- und Erholungsanlagen und die Heimat- und Vereinspflege.

Von den Fachausschüssen des Rates unterscheiden sich die Bezirksausschüsse nicht nur durch die Mehrzahl sachkundiger Bürger, sondern insbesondere dadurch, daß sie innerhalb der Gemeinde eine räumliche Zwischenebene schaffen. Hierdurch bieten sie der Bevölkerung besser erreichbare und persönlich ansprechbare Kontakt- und Vermittlungsstellen zur Gemeindeverwaltung. Sie sehen ihre Aufgabe in der Vermittlung zwischen der ganzen Gemeinde und dem Bezirk und seinen Einwohnern. Sie sind bei der Integration der Bevölkerung in die Gemeinde behilflich, müßten jedoch ihre Öffentlichkeitsarbeit und ihren Kontakt mit der Bevölkerung erheblich verbessern. Die Bezirksausschüsse sind zusätzliche Elemente bürgerschaftlicher Selbstverwaltung, ohne allerdings die Verluste infolge der kommunalen Neugliederung ausgleichen zu

können. Sie können der Verwaltung mehr Orts- und Bürgernähe verschaffen und auf diese Weise Bürokratismus und Zentralismus entgegenwirken. Wegen der engen Begrenzung ihrer Aufgaben bleiben ihre Möglichkeiten aber auch insoweit hinter denjenigen der früheren selbständigen Gemeinden zurück. In kreisfreien Städten haben die Bezirksausschüsse - und das gilt auch für die Bezirksvertretungen nach der Novelle der Gemeindeordnung von 1974 - nicht genug politisches Gewicht, um neue lokale Unterzentren zu bilden. Im Bereich der kreisangehörigen Gemeinden, in welchem die Novelle von 1974 nur geringe Änderungen mit sich bringt, besteht mangels interessanter Aufgaben, insbesondere wichtiger eigener Entscheidungsbefugnisse, die Gefahr, daß die Bezirksausschüsse nach Gewöhnung an die kommunale Neugliederung einschlafen.

A N H A N G I

Der Antwortbogen für die erste Umfrage, die an 383 ausgewählte Gemeinden in NRW gerichtet war (vgl. S. 29)

Betr.: Ortschaftsverfassung nach § 13 GO
(zutreffendes ist angekreuzt)

1. In der Gemeinde ist eine Ortschaftsverfassung oder ähnliches nicht eingeführt.

2. In der Gemeinde ist eine Ortschaftsverfassung eingeführt, und zwar ist vorhanden:

   a) Einteilung in Bezirke/Ortschaften/Bauerschaften

   b) Bezirksausschuß/Bezirksausschüsse/-beiräte

   c) ein oder mehrere Ortsvorsteher

3. Die rechtlichen Grundlagen für die Bildung und Arbeit der unter 2) genannten Institutionen finden sich in:

   Gebietsänderungsvertrag/Neuordnungsgesetz

   Hauptsatzung

   sonstige Ortssatzungen

   Aufgaben- und Arbeitskatalog o.ä.

   Richtlinien/Anweisungen des Gemeinderates

   Richtlinien/Anweisungen des Gemeindedirektors

   Geschäftsordnungen/Verfahrensordnungen

   (sonstiges:) . . . . . .

4. Die unter 3) angekreuzten Unterlagen sind in der Anlage beigefügt.

5. Bemerkungen:

Die Gemeinden und Bezirksausschüsse der zweiten Umfrage (vgl. S. 32 f.)

	Gemeinde	Einwohner in Tsd.	kommunale Neugliederung	Bezirk	Rücklauf
1)	Aachen	239	1972	Brand	
2)	"			Kornelimünster/ Walheim	
3)	Ahlen	50	1969	Dolberg	x
4)	"			(Bauerschaft) Alt- u. Neu-ahlen	x
5)	Aldenhoven	13	1972	Siersdorf	
6)	Alpen	9	1969	Veen	
7)	Beckum	27	1969	Vellern	
8)	Beverungen	15	1970	Beverungen	
9)	"			Herstelle	x
10)	Bielefeld	320	1973	Mitte	
11)	"			Sennestadt	
12)	Billerbeck	9	1969	Beerlage	x
13)	Bonn	281	1969	Bonn	
14)	"			Beuel	x
15)	Bornheim	32	1969	Hersel	x
16)	Brakel	13	1970	Hembsen	x
17)	Coesfeld	26	1969	Kirchspiel	x
18)	Driburg, Bad	13	1970	Erpentrup	x
19)	Düren	89	1972	Arnoldsweiler	
20)	Düsseldorf	637		Benrath	x
21)	Duisburg	441		Mitte	
22)	"			Meiderich	
23)	Eiserfeld	22	1966	Eisern	
24)	Emsdetten	29	1969	Hembergen	x
25)	Erkelenz	33	1972	Erkelenz	
26)	"			Holzweiler	
27)	Eschweiler	54	1972	Weisweiler	
28)	Greven	27		Reckenfeld	x
29)	"			Bauerschaften	x
30)	Hamm	84	1968	Berge	
31)	Harsewinkel	16	1973	Harsewinkel	
32)	"			Greffen	x
33)	Höxter	32	1970	Albaxen	x
34)	Honnef, Bad	20	1969	Aegidienberg	x

	Gemeinde	Einwohner in Tsd.	kommunale Neugliederung	Bezirk	Rücklauf
35)	Hüttental	39	1966/69	Meiswinkel	
36)	"			Sohlbach/Buchen	
37)	Kempen	40	1970	Kempen	x
38)	"			Tönisberg	x
39)	Krefeld	221		Uerdingen	x
40)	Laer	4	1969	Holthausen	
41)	Lemgo	39	1969/70	Brake	x
42)	"			Leese	x
43)	Marienmünster	4	1970	Kleinenbreden	
44)	"			Born	
45)	Mönchengladbach	151		Rheindahlen	x
46)	Münstereifel, Bad	13	1969	Arloff	
47)	Nieheim	6	1970	Stadtkern	x
48)	"			Holzhausen	x
49)	Ochtrup	16	1969	Langenhorst	
50)	Oelde	23	1970	Lette	x
51)	Porta Westfalica	34	1973	Barkhausen	x
52)	"			Hausberge	x
53)	Rietberg	21	1970/73	Mastholte	
54)	Rodenkirchen	43		Rodenkirchen	
55)	"			Godorf	
56)	Rosendahl	6	1969	Darfeld	x
57)	Sassenberg	8	1969	Gröblingen	x
58)	Schlangen	7	1970	Kohlstädt	x
59)	Schöppingen	4	1969	Eggerode	
60)	Siegen	56	1966/69	Kaan/Marienborn	
61)	Sonsbeck	6	1969	Labbeck	x
62)	Steinheim	12	1970	Vinsebeck	x
63)	Stemwede	13	1973	Wehdem	x
64)	Tönisvorst	21	1970	Vorst	x
65)	Vreden	17	1969	Ammeloe	x
66)	Wachtberg	13	1969	Niederbachem	x
67)	Warendorf	19	1969	Velsen	x
68)	"			Dackmar	
69)	Wesel	46	1969	Obrighoven/Lackhausen	x
70)	Xanten	15	1969	Birten	

Der Fragebogen der zweiten Umfrage

04002 Wieviele Einwohner (in 1000) hat Ihr Bezirk? . . . .

04003 Wie sind die Grenzen Ihres Bezirks gezogen worden?

- der Bezirk entspricht genau der früher hier bestehenden selbständigen Gemeinde
- der Bezirk umfaßt das Gebiet mehrerer früher selbständiger Gemeinden
- der Bezirk ist ein Teil einer früher selbständigen, untergegangenen Gemeinde
- der Bezirk ist ein traditionelles Stadtviertel mit eigenem lokalen Charakter
- die Bezirksgrenzen ergeben sich aus natürlichen Grenzen (Flüsse, Bahnlinien o.ä.)
- die Bezirksgrenzen sind nur nach Größe und Einwohnerzahl gezogen worden
- andere Gesichtspunkte für die Grenzfestlegung:

. . . . . .

. . . . . .

04004 Stimmen die Bezirksgrenzen mit den Grenzen der Kommunalwahlbezirke überein? ja / nein

wenn ja: Wieviele Kommunalwahlbezirke umfaßt Ihr Bezirk? . . . . .

04005 Wie setzt sich die Bevölkerung Ihres Bezirks zusammen?

- sie ist aus allen Schichten gemischt
- es handelt sich ganz überwiegend um Mittelschicht (Arbeiter, Angestellte und Beamte)
- es handelt sich in weit überdurchschnittlichem Maße (verglichen mit anderen Bezirken in Ihrer Stadt) um Selbständige, Höhere Beamte und Angestellte
- es handelt sich in weit überdurchschnittlichem Maße (siehe vorstehend) um einkommensschwache Schichten (Rentner, ungelernte Arbeiter)

04006 Hat bei der Festlegung der Grenzen Ihres Bezirks einer der folgenden Gedanken eine Rolle gespielt?

- Gemeindeplanung (Ist z.B. Ihr Bezirk ein in sich geschlossener Planungsbereich?)
- Zusammenfügen von rivalisierenden Gebieten

04007 Halten Sie die Grenzen Ihres Bezirks für gut gewählt? ja / nein

wenn nein: Welcher Gesichtspunkt hätte mehr beachtet werden müssen?

. . . . . .

05101 Ist Ihr Bezirksausschuß bereits einmal an einem Rechtsstreit vor Gericht beteiligt gewesen? (als Kläger, Beklagter oder Beigeladener) ja nein

wenn ja: War der Rechtsstreit
- vor dem Verwaltungsgericht?
- vor einem Zivilgericht?

05201 Wie ist Ihr Bezirksausschuß gewählt worden?
- einstimmig aufgrund einer Einheitsliste des Rates
- in normaler Listenwahl (Mehrere Listen)

05202 Entspricht die parteipolitische Zusammensetzung Ihres Bezirksausschusses
- derjenigen des Gemeinderats?
- dem Ergebnis der Kommunalwahl in Ihrem Bezirk?

wenn das letztere zutrifft:

weichen die Mehrheitsverhältnisse in Ihrem Bezirksausschuß von denen im Gemeinderat ab? ja nein

wenn ja:

Wird nach Ihrer Erfahrung die Arbeit Ihres Bezirksausschusses hierdurch
- eher beeinträchtigt? (politische Reibereien o.ä.)
- eher begünstigt? (etwa weil mehr Zwang zu sorgfältiger Arbeit besteht)

05205 Ist Ihr Bezirksausschuß für die Dauer der Wahlperiode des Rates gewählt? ja nein

wenn nein: Auf welche Dauer ist er gewählt? . . . . . .

05206 Ist schon einmal ein Mitglied aus Ihrem Bezirksausschuß gegen seinen Willen während der Dauer der normalen Wahlzeit abgewählt und durch ein neugewähltes Mitglied ersetzt worden? ja nein

05207 Hielten Sie es für besser, wenn der Bezirksausschuß unmittelbar durch die Bevölkerung gewählt würde? ja nein

05208 Hielten Sie es für besser, wenn der Bezirksausschuß nach dem Ergebnis der Kommunalwahl in dem betreffenden Bezirk zusammengesetzt würde? ja nein

05311 Wieviele Mitglieder hat Ihr Bezirksausschuß? . . . . . .

05312 Sind stellvertretende Mitglieder gewählt? ja nein

05313 Halten Sie die Zahl der Mitglieder in Ihrem Bezirksausschuß
- für passend?
- für zu groß?
- für zu klein?

Gegebenenfalls:

Welche Mitgliederzahl schlagen Sie vor? . . . . . .

05321 Wieviele der Mitglieder Ihres Bezirksausschusses sind zugleich Mitglieder des Gemeinderates? . . . . .

05322 Sind der Vorsitzende des Bezirksausschusses und dessen Stellvertreter Ratsmitglieder? ja nein

05323 Wohnen die Bezirksausschußmitglieder, die zugleich Ratsherren sind, in Ihrem Bezirk? ja nein

05324 Gibt es in Ihrer Gemeinde Ratsherren, die zugleich in mehreren Bezirksausschüssen Mitglieder sind? ja nein

05325 Haben die Ratsherren, die zugleich in Ihrem Bezirksausschuß Mitglied sind, ihren Wahlkreis in Ihrem Bezirk? ja nein

05326 Sind alle Ratsherren, die in Ihrem Bezirk wohnen oder dort ihren Wahlkreis haben, in Ihrem Bezirksausschuß Mitglieder? ja nein

05327 Halten Sie eine gleichzeitige Mitgliedschaft im Gemeinderat und im Bezirksausschuß
- eher für vorteilhaft?
- eher für nachteilig?

Können Sie dies kurz begründen:

. . . . . .
. . . . . .
. . . . . .

05328 Ist es schon einmal vorgekommen, daß ein Ratsherr, der nicht in Ihrem Bezirksausschuß Mitglied ist, nie als Zuhörer an einer Bezirksausschußsitzung selten teilgenommen hat? häufiger

05329 Wohnen alle Mitglieder Ihres Bezirksausschusses, die nicht zugleich Ratsherren sind, in Ihrem Bezirk? ja nein

053210 Haben Mitglieder Ihres Bezirksausschusses ihren Sitz dort aufgeben müssen,
- weil sie aus Ihrer Gemeinde fortgezogen sind?
- weil sie aus Ihrem Bezirk, aber innerhalb der Gemeinde, umgezogen sind?

053211 Gibt es Mitglieder in Ihrem Bezirksausschuß, die nicht zugleich Ratsherren sind, die noch in einem anderen Bezirksausschuß zugleich sind? ja nein

053212 Halten Sie die Anzahl an Mitgliedern Ihres Bezirksausschusses, die gleichzeitig Ratsherren sind,
- für passend?
- für zu groß?
- für zu klein?

05401 Wieviele der Mitglieder Ihres Bezirksausschusses sind parteipolitisch völlig neutral (d.h. weder Mitglied noch Sympathisant einer Partei) ? . . . . . .

05402 Meinen Sie, daß bei der Auswahl eines oder mehrerer Mitglieder Ihres Bezirksausschusses durch die Ratsfraktionen der Gedanke mitausschlaggebend war:

- den Betreffenden zu belohnen für seine Parteiarbeit?
- den Betreffenden zu entschädigen für den Verlust seines Ratssitzes, den er zuvor hatte?

05403 Ist aus Ihrem Bezirksausschuß schon einmal ein Mitglied wegen Auseinandersetzungen mit seiner Partei ausgeschieden? ja nein

05404 Gibt es in Ihrem Bezirksausschuß Parteifraktionen? ja nein

wenn ja:

Bereiten die Fraktionen intern die Bezirksausschußsitzungen vor? ja nein

Gibt es bei Abstimmungen Fraktionsdisziplin? ja nein

05405 Ist die Vermutung zutreffend,daß bei umstrittenen Problemen die Fronten der Auseinandersetzung in Ihrem Bezirksausschuß sich mit den Fraktionsgrenzen nicht decken? ja nein unterschiedlich

05406 Haben die Parteien in Ihrem Bezirk Untergliederungen, die dem Bezirk entsprechen? ja nein

05407 Stimmen nach Ihrer Meinung und Erfahrung bei wichtigen Fragen die Ratsfraktionen und die entsprechenden Fraktionen bzw. Mitglieder des Bezirksausschusses ihre Stellungnahmen und Abstimmungen miteinander ab? ja nein

05408 Meinen Sie, daß die Parteiführungen auf der Gemeindeebene die Linie in den Bezirksausschüssen bestimmen? ja nein

05501 für Bezirke, deren Gebiet zu einer früher selbständigen Gemeinde gehörte:
Wieviele Ihrer Bezirksausschußmitglieder waren früher Ratsherren in der aufgelösten Gemeinde? . . . . .

05502 Für wieviele Mitglieder Ihres Bezirksausschusses handelt es sich um die erste politische Funktion? . . .

05503 Wieviele der Mitglieder Ihres Bezirksausschusses sind . . . .
- männlich?
- weiblich?

05504 Wieviele Mitglieder Ihres Bezirkausschusses gehören zu einer der folgenden Schichten?
- Mittelschicht . . . . .
- Oberschicht . . . . .
- einkommensschwache Schicht . . .

(Die Schichtbenennung ist hier dieselbe wie in Frage 04005 (Seite 1 des Fragebogens))

05505 Wieviele der Mitglieder Ihres Bezirksausschusses gehören jeweils den folgenden Altersstufen an?

- bis 35 Jahre . . . . . .
- 36 bis 50 Jahre . . . . . .
- 51 bis 65 Jahre . . . . . .
- über 65 Jahre . . . . . .

05506 Gibt es in Ihrem Bezirksausschuß Mitglieder, die aufgrund persönlicher oder beruflicher Bindungen zu einer der folgenden Personenkreise bzw. Wirtschafts- oder Gesellschaftsgruppen als deren Interessenvertreter angesehen werden können?

(bitte Anzahl eintragen!)

- Unternehmerschaft, Industrie . . . .
- Handwerk, kleine Geschäftsleute . . .
- Beamte und Angestellte im öffentlichen Dienst . . . .
- Gewerkschaften . . . .
- Haus- und Grundbesitzer . . . .
- Mietervereinigungen . . . .
- Sportvereine . . . .
- Gastarbeiter . . . .
- ältere Mitbürger . . . .
- andere Interessengemeinschaften, nämlich: . . . . . .
  . . . . . .
  . . . . . .
  . . . . . .

05507 Meinen Sie, daß in Ihrem Bezirksausschuß Vertreter von Interessengruppen

- nichts zu suchen haben?
- ausgewogener vorhanden sein müßten?
- in richtiger Zahl und Zusammensetzung vorhanden sind?

Gegebenenfalls: Welche Interessen müßten nach Ihrer Meinung vertreten sein?

. . . . . .
. . . . . .
. . . . . .

05508 Meinen Sie, daß Interessenvertreter im Bezirksausschuß allzusehr durch ihre Organisation von außen gesteuert werden? ja nein

06002 Wo liegt der Schwerpunkt der Tätigkeit Ihres Bezirksausschusses?

- auf welchen Sachgebieten:

. . . . . .

. . . . . .

. . . . . .

. . . . . .

- auf welcher Art der Tätigkeit:
  - selbst entscheidend
  - stellungnehmend, beratend

06101 Sind Ihrem Bezirksausschuß schon einmal aus aktuellem Anlaß Aufgaben übertragen oder Fragen zur Stellungnahme vorgelegt worden, die sonst nicht zu seinem Aufgabenkreis gehören? ja nein

06201 <u>für Bezirksausschüsse mit Entscheidungsbefugnis</u>:

Sind die Entscheidungsbefugnisse Ihres Bezirksausschusses nach Ihrer Meinung:
- gerade richtig?
- zu gering?
- zu weitgehend?

06202 <u>für Bezirksausschüsse ohne Entscheidungsbefugnis</u>:

Hielten Sie eine Entscheidungsbefugnis Ihres Bezirksausschusses für
- überflüssig?
- nützlich?

06301 Wird Ihrem Bezirksausschuß im Gemeindehaushaltsplan ein Betrag zur eigenen Verfügung gegeben? ja nein

<u>wenn ja</u>: in welcher Höhe? 1973:. . . 1974:. . .

06302 Halten Sie es für richtig, dem Bezirksausschuß Haushaltsmittel zur eigenen freien Verfügung bereitzustellen? ja nein

06401 Finden nach Ihrer Erfahrung die Stellungnahmen und Anregungen Ihres Bezirksausschusses Beachtung, so daß man sagen kann, daß diese Tätigkeit sinnvoll und erfolgreich ist? ja nein

06402 Halten Sie den Umfang des Rechts Ihres Bezirksausschusses zur Stellungnahme für:
- gerade richtig?
- zu gering?
- zu weitgehend?

06501 Hat Ihr Bezirksausschuß das Recht, beim Gemeinderat Anträge einzubringen? ja nein

wenn ja: Muß der Rat darüber entscheiden? ja nein

06601 Wird Ihr Bezirksausschuß regelmäßig und fortlaufend durch den Gemeindedirektor bzw. einen von diesem Beauftragten über alle den Bezirk angehenden wichtigen Angelegenheiten unterrichtet? ja nein

06602 Kommt es vor, daß Ihr Bezirksausschuß den Gemeindedirektor oder einen Dezernenten bzw. Amtsleiter zu seiner Sitzung lädt, um ihn zu befragen? nie selten häufiger

06603 Wenn im Bezirk eine Bezirksverwaltungsstelle besteht:

Unterrichtet deren Leiter Ihren Bezirksausschuß regelmäßig und fortlaufend? ja nein

Nimmt der Leiter an den Bezirksausschußsitzungen teil, und zwar:

- regelmäßig?
- auf Aufforderung?
- nie?

06604 Hat Ihr Bezirksausschuß die Aufgabe und das Recht, die Verwaltung der Gemeinde (d.h. die Bürokratie) zu kontrollieren? ja nein

wenn ja: Das Kontrollrecht bezieht sich

- auf die Bezirksverwaltungsstelle
- auf einzelne benannte Sachgebiete

06605 Hat Ihr Bezirksausschuß schon einmal gegen Handlungen, Verfahren oder Verwaltungsakte der Gemeindeverwaltung Beanstandungen erhoben? nie selten häufiger

Gegebenenfalls: War der Erfolg für Sie zufriedenstellend? ja nein

07111 Hat Ihr Bezirksausschuß eine eigene Geschäftsordnung, oder wendet er die des Rates entsprechend an?

07112 Wieviele Sitzungen Ihres Bezirksausschusses waren
- im Jahre 1973? . . . . . .
- im Jahre 1974? . . . . . .

07113 Wieviele Bezirksausschußmitglieder nehmen regelmäßig an den Sitzungen teil?
- alle oder fast alle
- mehr als die Hälfte
- weniger als die Hälfte

07114 Wieviele außerordentliche Sitzungen Ihres Bezirksausschusses (aus aktuellem Anlaß) hat es in den Jahren 1973 und 1974 insgesamt gegeben? . . . . . .

07115 Wo finden die Sitzungen Ihres Bezirksausschusses statt?
- im Rathaus der Gemeinde?
- in Ihrem Bezirk ?

07116 Hat Ihr Bezirksausschuß in seiner letzten Wahlperiode einen oder mehrere Unterausschüsse eingesetzt? ja / nein

07117 Wird in den Sitzungen Ihres Bezirksausschusses regelmäßig Protokoll geführt? ja / nein

07121 War der Vorsitzende Ihres Bezirksausschusses früher Bürgermeister bzw. -Stellvertreter in einer aufgelösten Gemeinde? ja / nein

07122 Vertritt der Vorsitzende Ihres Bezirksausschusses bei Anlässen in Ihrem Bezirk den Bürgermeister Ihrer Gemeinde?
- nie
- selten
- häufiger
- regelmäßig

07123 Wie lautet die Bezeichnung für den Vorsitzenden Ihres Bezirksausschusses?
. . . . . .

07124 Was erhält er etwa an finanzieller Entschädigung monatlich?
- Sitzungsgeld DM: . . . . .
- Verdienstausfall DM: . . . . .
- sonstiges DM: . . . . .

07125 Wie hoch ist etwa die Entschädigung für die anderen Bezirksausschußmitglieder im Monat?
- Sitzungsgeld DM: . . . . .
- Verdienstausfall DM: . . . . .
- sonstiges DM: . . . . .

07126 Halten Sie diese Beträge für:
- angemessen
- zu gering
- zu hoch

07131 Wem teilt Ihr Bezirksausschuß das Ergebnis seiner Beratung (die Entscheidung bzw. die Empfehlung) zur weiteren Veranlassung mit?

- dem Gemeinderat (Stadtrat) oder dem Bürgermeister (OB)
- dem Hauptausschuß der Gemeinde
- dem Gemeindedirektor
- der Bezirksverwaltungsstelle
- dem betroffenen Bürger, und zwar in Form des Bescheides

07132 <u>bei Bezirksausschüssen mit Entscheidungsbefugnis</u>:

Wer ist für die Durchführung der Entscheidungen verantwortlich?

- der Gemeindedirektor
- die Bezirksverwaltungsstelle

Hatte Ihr Bezirksausschuß schon einmal Anlaß zu Klagen wegen der Ausführung seiner Beschlüsse? ja nein

07201 Sind die Sitzungen Ihres Bezirksausschusses

- regelmäßig öffentlich?
- regelmäßig nicht öffentlich?

07202 <u>bei öffentlichen Sitzungen</u>:

Wie hoch ist die durchschnittliche Zuschauerzahl?

- bis 10
- 10 - 25
- 25 und mehr

07203 Wie wird die Bevölkerung über bevorstehende Bezirksausschußsitzungen unterrichtet?

- gar nicht
- durch (lokale) Zeitungen
- durch Aushang am "Bezirksbrett"

. . . . . .

07204 Wie wird die Bevölkerung über die Ergebnisse der Bezirksausschußsitzungen unterrichtet?

- gar nicht
- durch (lokale) Zeitungen
- durch Aushang am "Bezirksbrett"

07205 Gibt es in Ihrem Bezirksausschuß ein Mitglied, dem die Pflege des Kontakts zur Presse obliegt? ja nein

07206 Meinen Sie, daß die Bevölkerung Ihres Bezirks über die Arbeit Ihres Bezirksausschusses ausreichend informiert ist? ja nein

07311 Hat der Gemeinderat Richtlinien für die Arbeit Ihres Bezirksausschusses erlassen? ja nein

07312 <u>für Bezirksausschüsse mit Entscheidungsbefugnis</u>:

a) Ist gegen einen Beschluß Ihres Bezirksausschusses schon einmal ein Einspruch oder eine Beanstandung erfolgt? Bitte ankreuzen, von wem:

- von einem Drittel der Bezirksausschußmitglieder
- vom Bürgermeister (OB)
- vom Gemeindedirektor
- von der Aufsichtsbehörde

b) Hat der Gemeinderat schon einmal in einer Sache, in der Ihr Bezirksausschuß endgültig zu entscheiden hatte, dessen Beschluß aufgehoben oder geändert? ja nein

07331 Haben die Bezirksausschüsse in Ihrer Gemeinde nach Ihrer Meinung zu weitgehende Befugnisse, so daß die Gefahr des Auseinanderstrebens der Gesamtgemeinde besteht? ja nein

07332 Meinen Sie, daß einige Bezirke in Ihrer Gemeinde bevorzugt behandelt werden, und zwar (nur "ja" ankreuzen)

- die Kernstadtbezirke?
- die Außenbezirke?

07333 Gibt es nach Ihren Beobachtungen im Rat Ihrer Gemeinde räumliche Koalitionen der Ratsherren der Außenbezirke gegen die Kernstadt? ja nein

07334 Meinen Sie, daß zwischen den Bezirksausschußmitgliedern und den Ratsherren, die in dem betreffenden Bezirk wohnen oder ihren Wahlkreis haben, eine Konkurrenz besteht? ja nein

07335 Sollte sich Ihr Bezirksausschuß nach Ihrer Meinung, soweit er nur beratend Stellungnahmen abgibt,

- mehr vom bezirklichen Interesse
- mehr vom gesamtgemeindlichen Interesse
- von beidem gleichmäßig leiten lassen?

07401 Gibt es Bereiche, in denen sowohl Ihr Bezirksausschuß als auch ein Fachausschuß tätig sind? ja nein

<u>wenn ja</u>: Ist es deswegen schon einmal zu Streitigkeiten gekommen? ja nein

Beraten der Bezirksausschuß und der Fachausschuß in solchen Fällen

- gleichzeitig (parallel)?
- nacheinander?

07402 Wieviele der Mitglieder Ihres Bezirksausschusses sind nach Ihrer Kenntnis zugleich Mitglied in einem oder mehreren Fachausschüssen des Gemeinderats?

07501 Gibt es eine Ihrem Bezirk zugeordnete Bezirksverwaltungsstelle/Verwaltungsnebenstelle? ja nein

wenn ja:

- Ist deren Bereich mit Ihrem Bezirk identisch?
- oder ist er kleiner?
- oder ist er größer (umfaßt mehrere Bezirke)?

- Welche Aufgaben hat sie (bitte ankreuzen)?

  - Entgegennahme von Anträgen
  - Erledigung einfacher Verwaltungssachen
  - Bürgerberatung

- Besteht eine laufende Zusammenarbeit zwischen Bezirksausschuß und Verwaltungsstelle? ja nein

- Erhält die Verwaltungsstelle ihre Anweisungen

  - vom Bezirksausschuß?
  - vom Gemeindedirektor?

wenn nein:

Hielten Sie die Einrichtung einer Bezirksverwaltungsstelle in Ihrem Bezirk für nützlich? ja nein

09001 für die Fälle, in denen Ihr Bezirksausschuß endgültig entscheidet:

Meinen Sie, daß Ihre Entscheidung länger auf sich warten läßt, als wenn der Rat oder die Verwaltung entschieden? ja nein

Meinen Sie, daß diese Angelegenheiten von Ihrem Bezirksausschuß sachlich besser entschieden werden, als Rat oder Verwaltung das könnten? ja nein

09002 für Fälle, in denen Ihr Bezirksausschuß nur beratend Stellung nimmt:

Meinen Sie, daß durch die Einschaltung Ihres Bezirksausschusses in den Prozeß der Meinungsbildung die Zeit bis zur Entscheidungsfindung

- verlängert wird?
- im wesentlichen nicht beeinflußt wird?
- eher verkürzt wird?

Meinen Sie, daß Fragen, zu denen Ihr Bezirksausschuß Stellung genommen hat, sachlich besser (z.B. den Besonderheiten des Falles angemessener) entschieden werden? ja manchmal nein

09003 Wird Ihr Bezirksausschuß vom Rat in Einzelfällen mit der Einholung von Auskünften beauftragt?

09004 Können Sie angeben, wie hoch die Sachkosten sind, die Ihr Bezirksausschuß im Jahr verbraucht? (z.B. Mieten, Porto, Papier usw.) . . . . . .

10201 Können Sie angeben, wie hoch vor der kommunalen Neugliederung die Zahl der Ratsherren war, die für das Gebiet Ihres jetzigen Bezirks abgeordnet waren?

10202 Meinen Sie, daß infolge der kommunalen Neugliederung in Ihrer Gemeinde die politische Vertretung der Bürger im Verhältnis zur kommunalen Bürokratie

- stärker geworden ist?
- schwächer geworden ist?
- unverändert ist?

10203 Meinen Sie, daß die Bezirksausschußbildung einer Verdünnung der bürgerschaftlichen Vertretung nach der Neugliederung wirksam entgegenwirkt? ja nein

10301 Meinen Sie, daß ein Sitz im Bezirksausschuß als Ersatz für einen durch Eingemeindung weggefallenen Ratssitz gelten kann? ja nein

10302 Meinen Sie, daß die Bildung von Bezirksausschüssen in der Zeit nach der kommunalen Neugliederung in Ihrer Gemeinde den Übergang, das Eingewöhnen in die neuen Verhältnisse, erleichtert hat? Kreuzen Sie bitte an, für welchen der folgenden Personenkreise dies zutrifft:

- für die Gemeindevertreter
- für die Gemeindeverwaltung
- für die Bürger der Gemeinde

10303 Ist in Ihrer Gemeinde geplant, die Bezirksausschüsse in absehbarer Zeit abzuschaffen? ja nein

10304 Meinen Sie, daß Ihr Bezirksausschuß dazu beiträgt, örtliche Besonderheiten Ihres Bezirks zu wahren? ja nein

10305 Wird nach Ihrer Meinung durch die Bezirksausschüsse das Zusammenwachsen der neuen Gemeinde

- eher gefördert?
- eher behindert?

11001 für großstädtische Bezirke:

Meinen Sie, daß Ihr Bezirksausschuß zur Bildung eines Zusammengehörigkeitsgefühls der Bevölkerung in ihrem Bezirk beiträgt? ja nein

12001 Hält Ihr Bezirksausschuß bzw. sein Vorsitzender Sprechstunden für die Bevölkerung ab? ja nein

gegebenenfalls: wie häufig? . . . . . .

Ist der Besucherandrang - gering?
- stark?

12002 Wie wenden sich die Bürger sonst an den Bezirksausschuß?

- gar nicht
- brieflich
- mündlich in den Sitzungen
- mündlich an die Mitglieder

12003 Mit welchen Anliegen wenden sich die Bürger an Ihren Bezirksausschuß (bitte ankreuzen) ?
- Anträge an die Verwaltung
- Beschwerden über die Verwaltung
- Anregungen und Kritik
- Bitte um Auskunft
- Bitte um Vermittlung

14201 <u>für Bezirksausschüsse mit Entscheidungsbefugnis</u>:

Wenn Ihr Bezirksausschuß aufgelöst würde, müßten die ihm zur Entscheidung zugewiesenen Aufgaben von einem anderen Organ der Gemeinde erledigt werden. Wäre das nach Ihrer Meinung in den meisten Fällen: (bitte ankreuzen)
- der Gemeinderat?
- einer der Fachausschüsse?
- die Gemeindeverwaltung?

14202 <u>für die Fälle der beratenden Stellungnahmen</u>:

Meinen Sie, daß durch die Einschaltung Ihres Bezirksausschusses die Verwaltungsbürokratie dazu gezwungen wird, sich mit den Angelegenheiten intensiver zu beschäftigen? ja / nein

Meinen Sie, daß durch die Einschaltung Ihres Bezirksausschusses der Gemeinderat oder dessen Fachausschüsse entlastet werden, so daß sie sich um andere Probleme intensiver kümmern können? ja / nein

15001 Meinen Sie, daß sich Ihr Bezirksausschuß als "Schule der Demokratie" eignet, d.h. dazu, den Umgang mit demokratischen Regeln zu erlernen? ja / nein

15002 Ist ein Mitglied oder früheres Mitglied Ihres Bezirksausschusses, das seine politische Laufbahn im Bezirksausschuß begonnen hat, später auf höherer Ebene politisch tätig geworden?
Kreuzen Sie bitte zutreffendes an!
- auf Kreisebene (Kreistag)
- auf Landesebene (Landtag)
- auf Bundesebene (Bundestag)

15003 Sind bei der Auswahl der Mitglieder Ihres Bezirksausschusses Überlegungen, den politischen Nachwuchs zu fördern, angestellt worden? ja / nein

15004 Als was sehen Sie Ihre Rolle als Bezirksausschußmitglied in erster Linie?
- als Repräsentant des Bezirks gegenüber Gemeinderat und -verwaltung
- umgekehrt als Repräsentant des Rates im Bezirk
- als Vermittler zwischen Rat und Verwaltung einerseits und Bezirk andererseits

Lebenslauf

Am 2. April 1945 wurde ich in Warendorf/Westfalen geboren. Ich bin das zweitjüngste von acht Kindern des damaligen Verwaltungsobersekretärs und späteren Landesverwaltungsdirektors Anton Krimphove und seiner Ehefrau Cornelia geb. Terharen. Ich besitze die deutsche Staatsangehörigkeit.

Ich besuchte in Münster die Volksschule und von 1955 an das altsprachliche Gymnasium Paulinum. Dort bestand ich am 20. Februar 1964 die Reifeprüfung. Nach zweijährigem Wehrdienst begann ich im Sommersemester 1966 mit dem Studium der Rechtswissenschaften an der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster. Meine besonderen Interessen lagen auf dem Gebiete des Zivilrechts und des öffentlichen Rechts. Nach acht Studiensemestern legte ich am 20. Juni 1970 vor dem Oberlandesgericht Hamm das erste juristische Staatsexamen mit befriedigendem Erfolg ab. Nach Abschluß der Referendarzeit im Oberlandesgerichtsbezirk Hamm bestand ich am 23. Oktober 1973 die zweite juristische Staatsprüfung vor dem Landesjustizprüfungsamt in Düsseldorf mit der Note vollbefriedigend. Seitdem bin ich als Rechtsanwalt tätig.